RAPPORT

du groupe de réflexion
sur le **financement**
des partis politiques

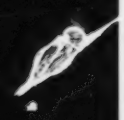
LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

2008-00926/

RAPPORT

du groupe de réflexion
sur le **financement**
des partis politiques

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC



© Directeur général des élections
Dépôt légal - 2007
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-51214-1

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

Québec, le 31 octobre 2007

En avril 2005, sur la base d'une proposition que j'ai faite, les membres du Comité consultatif convenaient de façon unanime de mettre sur pied un Groupe de réflexion pour se pencher sur les règles entourant le financement des partis politiques au Québec.

Ce groupe était composé de représentants du Directeur général des élections, qui en coordonnaient les travaux et de six personnes choisies par les représentants des trois partis politiques, membres du Comité consultatif, à raison de deux représentants pour chacun des partis.

Le rapport final du Groupe de réflexion a été présenté et discuté lors de la réunion du Comité consultatif du 17 octobre 2007.

Je tiens à remercier les membres du Groupe de réflexion pour la qualité du travail accompli.

Le directeur général des élections
et président de la Commission de la représentation électorale,

Marcel Blanchet

Marcel Blanchet

PRÉFACE

En 1977, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité une loi régissant le financement des partis politiques. Ce faisant, le Québec se dotait d'une loi avant-gardiste, une des plus rigoureuses dans le monde, qui concrétisait la volonté politique de démocratiser les règles du jeu électoral en matière de financement politique.

À l'occasion du 25e anniversaire de cette loi, le Directeur général des élections constatait que, même si des progrès tangibles avaient été accomplis au Québec en matière de financement politique, la loi comportait certaines difficultés d'application. Un plan d'action triennal sur le financement était alors déposé en 2003 pour mettre en oeuvre des moyens visant à améliorer les mécanismes en place.

En 2005, certaines allégations faites à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires présidée par le juge John H. Gomery, ont renforcé la conviction du Directeur général des élections qu'il était temps de faire une réflexion approfondie sur le financement des partis politiques.

C'est ainsi que la mise sur pied d'un Groupe de réflexion a été proposée pour examiner les principes fondamentaux qui sont à la base des dispositions québécoises en matière de financement des partis politiques, de même que les règles et les modalités d'application de ces principes.

Il est important de sauvegarder la confiance des citoyens du Québec dans notre système électoral et dans nos institutions démocratiques et la mise en œuvre des différentes recommandations faites dans le présent rapport contribuera à l'atteinte de cet objectif fondamental à toute démocratie.

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. PREMIÈRE PARTIE – LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES FONDAMENTAUX 7

Vers la réforme de 1977 7

Les objectifs de base à la réforme de 1977 10
Des contributions réservées aux seuls électeurs 10
La divulgation des revenus et dépenses 13
Des contributions modestes et diversifiées 15
Participation active des partis 17
Un double rôle pour le Directeur général des élections 17
Être un acteur autorisé par le Directeur général des élections 18
Le pluralisme des partis 23

III. DEUXIÈME PARTIE – LA REVUE DES RÈGLES 25

Concernant l'autorisation des entités politiques 25
L'autorisation d'un parti politique 25
Le statut juridique d'un parti politique 29

Concernant les sources de financement 31
Cotisations des membres 31
Contributions d'électeurs 32
Plafonnement des contributions 35
Dons anonymes 37
Les activités de financement 38
La sollicitation des contributions 40
Le financement public (étatique) 41
Financement direct 41
Allocations versées aux partis politiques 41
Remboursement des dépenses électorales 45
Financement indirect 49
Les crédits d'impôt pour contributions politiques 49
Le remboursement partiel de la TPS/TVQ aux partis politiques 55

Concernant les dépenses électorales 56
Limite des dépenses électorales 56
La rémunération des travailleurs d'élection 58

Concernant la divulgation et la transparence 60
La divulgation des contributions 60
La reddition des comptes et les règles comptables 63
Une course à la chefferie 70

IV. TROISIÈME PARTIE – LES MODALITÉS D'APPLICATION 73

Premier volet – L'information et la formation 73

Deuxième volet – Le contrôle et la vérification 74

Troisième volet – Les sanctions pénales 75
Les peines 78
Les manœuvres électorales frauduleuses 79
La responsabilité pénale des partis politiques 82
L'imputabilité pénale des dirigeants de personnes morales 83
La prescription 84
La publicité des condamnations obtenues et des amendes payées par les contrevenants 86

Quatrième volet – Les sanctions administratives ou électorales 86

V. QUATRIÈME PARTIE – CONCLUSION 89

Concernant les objectifs de base à la réforme de 1977 89

Concernant les règles 92

Concernant les modalités d'application 100

VI. TABLEAUX

Tableau 1
Droits d'adhésion à un parti politique 107

Tableau 2
Contributions maximales dans les autres juridictions canadiennes 108

Tableau 3
Évolution des contributions d'électeurs situées dans la tranche comprise entre 2 500 $ et 3 000 $ 111

Tableau 4
Dons anonymes – Données statistiques comparatives 112

Tableau 5
Allocation aux partis politiques autorisés pour l'année 2005-2006..... 113

Tableau 6
Évolution du crédit d'impôt pour contributions politiques à des entités autorisées au Québec..... 114

Tableau 7
Crédits d'impôt pour contributions politiques – Variation des crédits d'impôt en fonction des contributions totales..... 115

Tableau 8
Crédit d'impôt applicable dans les juridictions canadiennes..... 116

Tableau 9
Sommaire des revenus pour le cycle électoral 1999 à 2003 – Total des entités politiques autorisées..... 117

Tableau 10
Le système actuel de crédit d'impôt..... 120

Tableau 11
Le système proposé de CRD..... 121

Tableau 12
Évolution des limites des dépenses électorales..... 122

Tableau 13
Évolution du total des dépenses électorales et des dépenses de publicité..... 123

Tableau 14
Formation, information et soutien aux intervenants..... 124

INTRODUCTION

Les partis politiques assument des responsabilités cruciales autant dans le processus électoral que dans le fonctionnement des institutions. L'importance qu'occupe le financement des partis politiques dans les sociétés démocratiques ne fait plus aucun doute. Faire de la politique coûte de l'argent et l'argent a son importance dans une démocratie tout simplement parce que l'essentiel des actions politiques ne pourrait se réaliser sans lui.

Pour ce faire, les partis doivent compter sur des ressources financières adéquates. Il est de première nécessité toutefois que l'apport de ressources financières n'ait pas pour conséquence de placer un parti politique en situation de dépendance face à ses bailleurs de fonds, quels qu'ils soient. Il est essentiel aussi que l'accès aux ressources financières ne soit pas source d'inégalité. Une telle dépendance ou inégalité serait discordante dans une saine démocratie et c'est pour cela d'ailleurs, que plusieurs États ont légiféré en matière de financement politique. Le Québec a été particulièrement innovateur à ce chapitre.

Rappelons qu'en 2003, à l'occasion du 25^{e} anniversaire de la Loi régissant le financement des partis politiques, le Directeur général des élections estimait que des progrès tangibles avaient été accomplis au Québec en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales. Brièvement, mentionnons que la loi a encouragé les partis politiques à adopter de saines pratiques de financement, à en diversifier les sources tout en les rendant accessibles au public.

Bien que la législation actuelle assure encore une protection du processus électoral et démocratique et que les règles sur le financement sont, dans l'ensemble, respectées, force est de constater que la loi comporte néanmoins certaines difficultés d'application et que la

confiance de la population envers le régime particulier de financement politique au Québec semble, depuis quelques années, ébranlée.

Afin de fournir un meilleur éclairage sur l'état de la situation, le Directeur général des élections déposait, en février 2003, un rapport intitulé « Plan d'action 2003-2006 - Transparence et équité au cœur de la démocratie québécoise ». Différentes mesures concrètes permettant d'améliorer les mécanismes en place en matière d'information, de formation, de vérification, d'enquête et de poursuite ont été prévues à ce plan d'action. Bref, il fallait assurer la pérennité des objectifs associés au financement politique au Québec et favoriser une application plus efficace des règles.

Plus récemment, lors de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires présidée par le juge John H. Gomery, certaines révélations venaient renforcer la conviction du Directeur général des élections, déjà annoncée en 2003, à l'effet qu'il y avait lieu d'entreprendre une réflexion approfondie sur le système de financement des partis politiques. Le Directeur général des élections en a même fait l'une de ses principales recommandations dans son rapport annuel de gestion 2004-2005.

Les citoyens et les médias se préoccupent de plus en plus des allégations qui entachent le financement des partis politiques, des écarts à l'éthique, des accusations portées devant les tribunaux et des influences inappropriées qui peuvent être exercés au regard de décisions politiques déjà prises ou à prendre. Le public et surtout les médias ont tendance à interpréter toute irrégularité, en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales, d'une façon telle que la confiance dans le processus électoral et démocratique peut être minée.

Sur la base d'une proposition formulée par le Directeur général des élections, les membres du Comité consultatif, lors de la réunion du 27 avril 2005, convenaient de façon unanime de mettre sur pied un Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques.

Le mandat confié au Groupe de réflexion était le suivant : réévaluer les principes et objectifs fondamentaux à la base des dispositions québécoises en matière de financement des partis politiques de même que les règles et leurs modalités d'application. Le groupe devra faire rapport au Comité consultatif. Ce rapport devra proposer des avenues de solutions visant à consolider la confiance des citoyens et suggérer des propositions d'amendements à la législation applicable.

Le Groupe de réflexion était composé de représentants du Directeur général des élections, qui en dirigeaient les travaux, et de six personnes choisies par les représentants des trois partis politiques, membres du Comité consultatif, à raison de deux représentants pour chacun des partis.

L'objectif ultime du Groupe de réflexion résidait dans la nécessité et l'importance de sauvegarder la confiance des citoyens dans le système électoral québécois et dans les institutions démocratiques en matière de financement politique.

Cela dit, et conformément au mandat qui lui a été confié, le Groupe de réflexion sur le financement des partis politiques soumet le présent rapport qui se divise en quatre parties.

Dans un premier temps, tous les objectifs et les principes qui prévalaient en 1977 ont été réévalués par les membres du Groupe de réflexion afin de voir si ceux-ci ont été atteints et s'ils doivent toujours être maintenus, plus de 25 années après leur introduction dans la loi.

En second lieu, le Groupe de réflexion s'est penché sur les principales règles entourant l'autorisation des entités politiques, les sources de financement, les dépenses électorales et enfin, la divulgation et la transparence.

Troisièmement, le thème majeur que constituent les modalités d'application des règles de financement des partis politiques a fait l'objet d'une attention particulière par les membres du Groupe de réflexion.

Par ailleurs, le présent rapport fait état des commentaires émis par le Groupe de réflexion sur la plupart des recommandations formulées par M^{e} Jean Moisan dans le cadre d'une enquête réalisée en 2006. Cette enquête avait pour but d'éclaircir certaines allégations faites lors des travaux de la commission d'enquête présidée par le juge John H. Gomery. Ces allégations, qui avaient convaincu le Directeur général des élections de la nécessité de déclencher une enquête, laissaient croire que certaines contributions versées à des partis politiques provinciaux avaient été faites en contravention des règles sur le financement prévues à la Loi électorale.

Finalement, on trouvera dans la conclusion, un sommaire des recommandations faites par les membres du Groupe de réflexion, autant celles où il y a eu consensus que celles où il n'y en a pas eu.

LISTE DES MEMBRES*

DU GROUPE DE RÉFLEXION SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

ACTION DÉMOCRATIQUE DU QUÉBEC/ÉQUIPE MARIO DUMONT

- ✓ Patrick Robitaille
- ✓ François Corriveau

PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC

- ✓ Robert Parent
- ✓ Jean Masson

PARTI QUÉBÉCOIS

- ✓ Pierre-Luc Paquette
- ✓ Marc-André Bédard

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

- ✓ Francine Barry, présidente du Groupe de réflexion
- ✓ Lucie Fiset
- ✓ Octavio Soares
- ✓ Denis Lafond
- ✓ Denis Fontaine, secrétaire du Groupe de réflexion

(*) Il s'agit de la liste des membres du Groupe de réflexion à la date de production du présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE

LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

VERS LA RÉFORME DE 1977[1]

Pour savoir où l'on va, il faut connaître d'où l'on vient.

Depuis que les partis politiques existent, ceux-ci ont dû, en tout temps, trouver des sources de financement nécessaires pour mener à terme leur action politique, préparer et publier leur programme électoral et faire campagne. De façon très sommaire, voici comment le financement politique a évolué au Québec.

C'est en 1792 que les citoyens du Québec votent pour la première fois de leur histoire. Jusqu'aux élections de 1871, le financement des partis politiques n'est pas réglementé, le droit de vote l'est à peine et les abus sont nombreux. C'est en 1875, pour la première fois au Québec, qu'une loi traite du contrôle des dépenses électorales. Les années qui suivent sont marquées par des avancées mais surtout par des reculs progressifs. L'année 1936 amène le coup de grâce aux règles qui étaient déjà établies, en éliminant la présentation d'un état des dépenses électorales. La porte était à nouveau ouverte à la corruption et à la prolifération des caisses occultes.

Au fil des ans, le déroulement du scrutin étant de mieux en mieux contrôlé par la loi, les partis se voient contraints à user d'autres stratégies que l'intimidation des électeurs. La propagande devient alors importante. Ayant ainsi besoin de plus d'argent, les partis

[1] Certains commentaires de la présente section sont puisés dans une Étude électorale publiée par le Directeur général des élections dont le titre est « Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec – D'hier à aujourd'hui ».

politiques s'accusent mutuellement de détourner des fonds publics. Les personnes morales et les groupes de pression se mettent à jouer un rôle de plus en plus important dans le financement des partis.

Les années 1930 jusqu'à la fin des années 1950, se démarquent par un système de « taxation » semi-officiel qui procure des sommes substantielles à la caisse électorale et à l'organisation du parti au pouvoir. Cette « taxation » prend deux formes. La première est associée aux permis que l'administration provinciale peut, à sa discrétion, accorder ou refuser. La seconde forme de taxation concerne une pratique de ristournes associées aux achats du gouvernement. Ces méthodes permettent au parti au pouvoir de disposer de moyens financiers largement supérieurs à ceux de ses adversaires, contribuant ainsi à se maintenir longtemps aux commandes de l'État. À l'élection de 1956, les dépenses électorales du parti qui formait alors le gouvernement ont été plus de huit fois supérieures à celles du principal parti d'opposition.

L'année 1963 est caractérisée par une importante réforme électorale qui introduit des règles reliées au contrôle et au remboursement des dépenses électorales. La loi sera par la suite modifiée à trois reprises. Toutefois, elle ne contenait pas de règles quant à l'origine des fonds électoraux, ce qui laissait encore place aux caisses occultes et, entre 1963 et 1977, le financement des partis politiques est encore souvent sur la sellette. Ces années sont aussi marquées d'une part, par la transformation de l'Administration publique et d'autre part, par la pression de plus en plus forte de l'opinion publique et des médias sur l'élimination des caisses occultes.

En 1975, un avant-projet de loi est déposé, lequel prévoyait la création d'une commission de contrôle des dépenses électorales, la déclaration du montant des sommes recueillies et la divulgation de l'identité des plus importants donateurs. Dans le contexte du

déclenchement des élections du 15 novembre 1976, cet avant-projet de loi mourra au feuilleton.

C'est finalement en 1977, au terme d'un large débat public, que l'Assemblée nationale adopte à l'unanimité une loi qui régit autant le financement des partis politiques que le contrôle des dépenses électorales. Cette loi, qui à l'époque est qualifiée d'avant-gardiste et d'unique au monde, concrétise une volonté politique de démocratiser une fois pour toutes les règles du jeu électoral en matière de financement politique. Ce régime est d'ailleurs cité parmi les plus rigoureux du monde. En réservant notamment le financement des partis politiques aux seuls électeurs, la loi de 1977 a pour effet d'augmenter considérablement la confiance des citoyens dans l'équité et l'intégrité du système électoral québécois.

L'équité, l'intégrité et la transparence étaient les principes sous-jacents à la loi. Elle poursuivait, et elle poursuit toujours, les objectifs suivants :

- ✓ Permettre aux seuls électeurs de contribuer au financement des partis politiques (interdiction formelle aux personnes morales de contribuer à un parti);
- ✓ Assurer le contrôle de ce financement p r la divulgation des revenus et des dépenses des partis politiques;
- ✓ Encourager les contributions modestes et diversifiées;
- ✓ Susciter la collaboration des partis politiques;
- ✓ Investir le Directeur général des élections d'un double rôle : contrôle et information.

Bien que le discours de deuxième lecture du projet de loi n° 2 adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 1977 n'en fasse pas mention, les deux objectifs qui suivent y sont toutefois implicites :

- ✓ Permettre aux seuls acteurs autorisés d'intervenir dans le processus électoral;

✓ Favoriser le pluralisme des partis.

Bref, la loi de 1977 a introduit un cadre juridique exhaustif pour le financement politique. Ce cadre est issu d'un consensus politique intégrant des dispositions touchant autant les sources de financement, le plafond des dépenses électorales, la divulgation, la communication de l'information, que l'application des règles et les sanctions.

LES OBJECTIFS DE BASE À LA RÉFORME DE 1977

Des contributions réservées aux seuls électeurs

La première et la plus importante caractéristique du régime québécois de financement politique, qui se distingue encore aujourd'hui de bien d'autres modèles, réside dans le fait que seuls les électeurs peuvent, à même leurs propres biens, verser des contributions aux partis politiques. Il est par conséquent strictement interdit aux personnes morales telles les sociétés, syndicats, associations ou à tout groupe d'intérêt de verser une contribution à un parti politique autorisé. Peu d'États possèdent un tel type de financement privé. Au Canada, seules les juridictions manitobaine et fédérale possèdent depuis quelques années un tel régime.

Essentiellement, cet objectif a pour but d'éviter que des pressions inappropriées puissent être exercées sur des partis, des candidats ou des élus, par des personnes morales ou par tout groupe d'intérêt, en rapport avec le financement qu'ils auraient pu leur consentir ou leur promettre. Ce type de financement privé permet aux partis politiques de conserver leur totale indépendance face aux personnes morales. Par ailleurs, cet objectif vise à donner à tous les électeurs la possibilité de participer directement et de façon relativement égale au financement des partis politiques, bref, de remettre aux seuls électeurs le contrôle démocratique du processus électoral.

Cet objectif permet aussi aux partis politiques de se rapprocher de l'électorat en menant de véritables campagnes de financement populaire. La baisse anticipée du financement, entraînée par l'exclusion du financement corporatif, a été compensée en 1977 et encore aujourd'hui par un financement étatique direct et indirect.

Le financement étatique soulage en partie les partis politiques d'une pression permanente, celle d'aller collecter des ressources financières nécessaires à leurs activités. Le financement étatique constitue une pratique courante dans plusieurs pays, principalement en Europe et en Amérique latine. Là où il existe, le financement étatique, lorsqu'il est bien équilibré avec le financement privé, a tendance à assainir le milieu politique.

L'objectif fixé en 1977 de réserver aux seuls électeurs le droit d'effectuer des contributions politiques a été généralement atteint et celui-ci doit être maintenu dans sa forme actuelle, et ce, malgré une recommandation contraire émise dans le rapport d'enquête de M^{e} Jean Moisan.

Avec des sources de financement privé, apparaît le risque que la contribution soit liée à des décisions politiques spécifiques. Si les contributions politiques étaient permises aux personnes morales, un tel risque s'amplifierait. Il faut souligner à cet égard que le seul soupçon d'abus dans ce domaine peut saper la confiance de la population envers le système politique et mettre en danger la démocratie.

Aucune ouverture au financement politique provenant directement ou indirectement de personnes morales n'est recommandée même après discussion sur l'hypothèse énoncée de permettre le financement corporatif par le biais d'une fiducie administrée par le Directeur général des élections. Il n'est pas question non plus de prévoir certains groupes d'exception tels qu'auraient pu constituer les municipalités et les commissions scolaires.

Le financement corporatif aux partis politiques pourrait avoir pour conséquence de permettre aux riches sociétés « d'acheter » de l'influence, de noyer la voix des citoyens, de remettre en cause l'égalité du vote individuel et finalement d'augmenter les chances que les « riches » exercent une influence injustifiée. Il y a tout lieu de croire que le financement politique est particulièrement motivé à l'égard du parti qui occupe le pouvoir. Le financement corporatif peut donc susciter des craintes en ce sens qu'un tel régime tend à favoriser les partis qui sont déjà au pouvoir; ces partis pourront collecter des fonds plus facilement que leurs adversaires. On peut prétendre aussi que la démocratie sert avant tout les électeurs et non pas les personnes morales.

Une méconnaissance générale des principes, des objectifs et des règles qui forment le régime québécois de financement politique est malheureusement observable, encore aujourd'hui, de la part du public en général. Certains groupes de la société québécoise ne comprennent pas encore pourquoi ils ne peuvent contribuer à un parti politique. La sensibilisation et la mobilisation de tous les intervenants politiques de même que l'information et la formation qui leur sont destinées, doivent demeurer une priorité commune et constante du Directeur général des élections et des partis politiques. Tous sont d'ailleurs invités à travailler sur de meilleures voies de pénétration de l'information en ciblant certains réseaux, notamment, les donateurs, les milieux d'affaires, les municipalités, les commissions scolaires, la Fédération des chambres de commerce du Québec de même que les comptables agréés et les comptables généraux licenciés du Québec afin d'en appeler à l'importance du respect des règles en matière de contribution politique.

En outre, le Directeur général des élections est fortement invité à mettre en œuvre une mesure visant à fournir annuellement à chaque parti politique, un dépliant d'information relativement au respect des règles sur le financement politique. Ce dépliant serait acheminé à chaque donateur à l'occasion de la transmission par les partis politiques, après la fin de chaque année civile, des reçus d'impôt pour contributions politiques.

Les personnes morales ont un rôle important à jouer dans l'assainissement et le maintien des mœurs politiques. Elles doivent respecter cette contrainte qui leur est imposée de ne pas contribuer financièrement à un parti politique. Le contraire aiderait à perpétuer le problème de méfiance de la population envers la classe politique. Le cas échéant, les personnes morales ont de toute façon d'autres avenues pour faire entendre leur voix auprès des décideurs. Dans le meilleur des cas, les personnes morales devraient jouer un rôle de catalyseur de changements positifs en appliquant des normes élevées de probité.

À cet effet, il serait souhaitable que les personnes morales s'engagent publiquement, dans leur rapport annuel par exemple, ou par l'adoption d'un Guide de conduite en affaires, au respect des règles prévues en matière de financement politique, au même titre que certains groupes ou corporations s'engagent publiquement au respect de normes sociales ou environnementales.

Les membres du Groupe ont été informés que certaines personnes morales ont adopté un Guide de conduite en affaires. Un tel guide permet d'aider à reconnaître et à éviter tout problème de droit et d'éthique. Il s'agit en quelque sorte d'une politique à respecter en matière d'intégrité, d'équité et d'honnêteté dans toute relation entre les employés, avec les fournisseurs, les clients et, le cas échéant, les partis politiques.

La divulgation des revenus et dépenses

La divulgation et le possible examen public qui en découle, assurent comme corollaire le contrôle des activités financières d'un parti par le Directeur général des élections mais aussi par les médias et la population en général. Le but de la divulgation est de promouvoir l'intégrité du système des partis politiques et de permettre au public d'avoir un droit de regard sur les comptes des partis et d'en débattre librement et publiquement, le cas échéant.

La possibilité de connaître ceux et celles qui versent des contributions politiques est la pierre angulaire de toute réglementation en matière de financement des partis politiques. La capacité de suivre les contributions ou de créer une piste de vérification est la toute première protection pour assurer l'intégrité du système et elle est susceptible d'avoir un impact positif sur la démocratie et la gouvernance. Sans procédure de divulgation, il est impossible de contrôler et donc de faire appliquer les exigences et les interdictions prévues à la loi, surtout dans le contexte particulier du type de financement privé québécois réservé exclusivement aux électeurs.

Les obstacles qui peuvent généralement être mentionnés pour apprécier la valeur de la divulgation des contributions sont d'une part, la crainte de voir les sources légitimes de revenus se tarir si ces sources sont révélées publiquement et, d'autre part, l'inquiétude reliée aux insinuations et aux dénonciations par association qui peuvent être faites lorsque l'on peut identifier que tel électeur a soutenu financièrement tel parti.

Tout intervenant, quel qu'il soit, doit agir avec maturité et ouverture d'esprit de manière à ce qu'une fierté légitime habite tout électeur qui accepte librement de contribuer financièrement à un parti politique et ce, sans crainte de représailles. Il est essentiel qu'un tel geste ne puisse faire l'objet de préjugés défavorables lorsqu'une contribution à un parti politique l'a été en toute conformité avec la loi. Contribuer à un parti politique est légitime et conforme aux libertés fondamentales de tout électeur. Il est dommage de constater qu'une croyance existe à l'effet que toute contribution politique ne peut être qu'intéressée.

La divulgation générale des mouvements de fonds en politique offre aussi à l'ensemble des citoyens la possibilité de connaître toute information pertinente sur les finances d'un parti, comme de l'ensemble des partis politiques au Québec. Une telle divulgation constituait une pierre d'assise de la réforme de 1977 et elle le constitue toujours. L'information sur la circulation de l'argent en politique est essentielle, que ces fonds servent à financer les

partis, les candidats ou les élections. On ne peut qu'exiger une transparence maximale dans le financement politique. La divulgation est une mesure de prévention non controversée et elle renforce la confiance de la population dans le processus démocratique.

Cela dit, le régime québécois de financement politique se caractérise par le fait que chaque entité autorisée doit rendre compte de ses activités, autant en ce qui a trait à ses sources de financement qu'en matière de dépenses électorales et de toute autre activité financière, par la production obligatoire de rapports dont le Directeur général des élections assure la divulgation, l'accès et l'archivage. Ces rapports ont un caractère public. Toute personne peut les examiner et en prendre copie. Le Directeur général des élections assure la divulgation et l'accès à ces renseignements, notamment en publiant annuellement un rapport complet contenant tous les états financiers des partis politiques et la liste des électeurs qui ont contribué pour plus de 200 $ à chaque entité autorisée et aussi en publiant, lors d'élections générales, un sommaire des rapports de dépenses électorales.

Cet objectif a aussi été atteint et il constitue une avancée majeure par rapport à ce qui existait avant l'entrée en vigueur de la loi de 1977. Toutefois, même si la divulgation de l'information abonde, la reddition de comptes peut manquer parfois de clarté, de précision et d'uniformité. Nous y reviendrons plus loin dans ce rapport. La transparence est certes la règle de base la plus importante en matière de financement politique et elle constitue la meilleure façon de préserver l'intégrité du système.

Des contributions modestes et diversifiées

Tout comme il convenait d'empêcher les contributions en provenance de sociétés, de syndicats ou d'associations, il convenait tout autant de limiter le montant des dons individuels. L'absence de telles restrictions pourrait permettre aux mieux nantis de la société d'exercer une influence injustifiée sur les orientations, les politiques et les décisions

d'un gouvernement. Une contribution politique ne doit pas constituer un moyen d'acquérir des faveurs personnelles.

Plusieurs règles ont été prévues afin d'encourager le versement de contributions modestes et diversifiées par les électeurs. L'encouragement à de petites contributions et la diversification de celles-ci réduisent la possibilité pour un parti, un candidat ou un élu d'être soumis aux intérêts, aux influences et aux pressions qui pourraient être exercés sur eux si le versement de contributions substantielles était permis.

L'encouragement à une participation des électeurs à verser de petites contributions[2] et des cotisations de membres, de même que la fixation d'un plafond de contribution à 3 000 $, obligent les partis politiques à se doter d'assises réellement populaires, ce qui assure par le fait même, la pérennité de leur action politique. Cet objectif visé par la réforme de 1977 a été pleinement atteint et il doit être maintenu pour les motifs précédemment mentionnés.

Le régime québécois de financement politique prévoit la possibilité de faire des contributions en biens ou en services à la condition que la valeur de celles-ci demeure comptabilisable financièrement. Cependant, il faut préciser que le recours à cette disposition est peu fréquent.

Aussi, des contributions en services à titre gratuit peuvent être données par les médias à la condition que l'accès à de tels services soit offert de façon équitable, tant durant une période électorale qu'en dehors de celle-ci. Les partis et les candidats doivent compter sur un accès impartial aux médias. Les membres du Groupe de réflexion souhaitent que les médias adoptent des intentions éthiques pour assurer une couverture médiatique

[2] Notamment par un crédit d'impôt applicable sur un montant relativement modeste.

équilibrée, équitable et impartiale. Les médias doivent jouer un rôle indépendant tant dans les campagnes électorales que dans le processus politique.

Participation active des partis

Cet objectif vise à ce que les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale participent de façon active à la vitalité et au respect du régime québécois de financement politique. La mise sur pied d'un comité consultatif se voulait un instrument privilégié pour favoriser cette participation, pour développer une culture de consensus dans le domaine électoral et pour définir et proposer des règles meilleures, notamment en matière de financement politique.

Jusqu'à présent, cet objectif a été pleinement atteint. En fait, tout changement à la Loi électorale en matière de financement politique a été le fruit d'échanges constructifs et de consensus issus d'une part, du Comité technique (financement) et d'autre part, du Comité consultatif. Ces comités sont les forums idéaux pour discuter au préalable de tout changement à la loi. La participation des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale au sein de tels comités est saine pour la démocratie et celle-ci valorise le système politique québécois. Il doit en demeurer ainsi.

Un double rôle pour le Directeur général des élections

L'introduction et l'administration de nouvelles règles de financement politique ne pouvaient se faire sans qu'un organisme neutre et impartial soit responsable d'agir d'abord et avant tout comme un informateur, un éducateur et un accompagnateur. Aussi, l'application efficace d'une loi nécessite la présence d'un organisme de contrôle indépendant investi d'un pouvoir de supervision, de contrôle, d'examen, de vérification, d'enquête et, le cas échéant, du pouvoir d'engager des poursuites judiciaires en cas d'infraction. Au Québec,

c'est le Directeur général des élections qui assume ces rôles. Pour garantir une application respectueuse et rigoureuse de la loi, le rôle de contrôleur doit toutefois être partagé avec les électeurs et les partis qui demeurent les premiers contrôleurs du financement politique au Québec.

Bien qu'il soit chargé de l'application des règles de financement politique, le Directeur général des élections ne saurait, à lui seul, atteindre les objectifs inhérents à la législation afférente au financement des partis politiques. À cet égard, la participation positive, la responsabilisation et l'imputabilité de tous les acteurs de la société sont impératives afin de pouvoir transposer l'esprit de la loi, dans la réalité. Le Directeur général des élections recherche ainsi une vaste mobilisation de toutes et de tous. Seule cette mobilisation pourra assurer la pérennité des règles de financement introduites dans la législation québécoise en 1977 et des principes qui y prévalent.

Pour assurer le respect des règles relatives au financement des partis politiques, un ensemble de mesures de contrôle et de sanctions ont été prévues dans la loi, notamment l'autorisation obligatoire des entités politiques, la vérification des rapports financiers annuels et des rapports de dépenses électorales mais aussi des pouvoirs d'enquête et le pouvoir de sanctionner les diverses contraventions à la loi, selon leur nature et leur importance. En effet, les meilleures lois ne sont valables que si elles sont effectivement mises en vigueur et respectées par la présence de mesures dissuasives contre ceux qui tenteraient de les contourner.

Être un acteur autorisé par le Directeur général des élections

Préalable à toute action politique et électorale, l'autorisation des entités politiques, que sont les partis, leurs instances locales, régionales ou provinciales, les candidats indépendants, les députés indépendants et les intervenants particuliers, consiste essentiellement à se

faire connaître publiquement et se faire reconnaître le droit de solliciter et de recueillir des contributions, de contracter des emprunts et d'effectuer des dépenses avec les sommes recueillies.

Une telle autorisation est assurément l'une des pièces importantes de la législation actuelle, le point de départ de toute action politique et électorale.

La législation actuelle réserve aux seuls acteurs autorisés par le Directeur général des élections le privilège d'obtenir du financement privé ou étatique et de faire des dépenses électorales.

Au cours des dernières années, ce principe d'autorisation a été confronté à plus d'une reprise aux droits démocratiques et aux libertés fondamentales reconnus à la Charte canadienne des droits et libertés, qui protègent notamment le droit de vote, la liberté d'expression et la liberté d'association. À cet égard, il y a lieu de noter les arrêts suivants rendus par la Cour suprême du Canada :

- ✓ Jugement rendu le 9 octobre 1997
  Robert Libman – Le parti égalité c. Le procurer général du Québec
- ✓ Jugement rendu le 29 mai 1998
  Thomson Newspapers Company Limited, faisant affaire sous les dénominations The Globe and Mail, The Evening Telegram, Winnipeg Free Press et Times – Colonist et Southam Inc. c. Le procureur général du Canada et le procureur général de la Colombie-Britannique et l'Association canadienne des libertés civiles.
- ✓ Jugement rendu le 27 juin 2003
  Miguel Figueroa c. Le procureur général du Canada et le procureur général du Québec

- ✓ Jugement rendu le 18 mai 2004
  Stephen Joseph Harper c. Le procureur général du Canada et le procureur général du Québec

Ces jugements, fruit de l'influence des chartes, ont tous obligé le législateur québécois à amender la Loi électorale, à l'exception de celui rendu le 29 mai 1998 (Thomson Newspapers) puisque ce jugement abordait la question des sondages et que la loi électorale québécoise ne contient pas de dispositions en cette matière.

À cet égard, nous reproduisons ici le texte intégral des pages 49 et 50 de l'Étude électorale publiée par le Directeur général des élections dont le titre est « Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec – D'hier à aujourd'hui ».

« Au premier chef, les chartes québécoise et canadienne des droits et libertés posent des défis certains au législateur. Depuis l'avènement des chartes, la constitutionnalité des lois est soumise à l'appréciation des tribunaux; ces derniers ont désormais le pouvoir d'invalider toute disposition législative qui constitue une atteinte aux droits et libertés de la personne lorsque cette atteinte ne peut être considérée comme raisonnable dans une société libre et démocratique. L'avènement des chartes n'est pas récent. Toutefois, les citoyens ont commencé à les invoquer davantage à compter des années 1990, et cette tendance est à l'origine de nombreux changements à la législation.

En matière électorale, les contestations s'appuient le plus souvent sur les libertés d'expression et d'association. L'affaire Libman en est assurément la plus célèbre illustration. Dans cette cause, la Cour suprême du Canada a invalidé, en 1997, les dispositions de la Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum qui interdisaient l'intervention des tiers en dehors des comités nationaux. Seuls ces derniers étaient jusqu'alors autorisés à effectuer des dépenses pour promouvoir l'une des options

soumises à la consultation populaire. En l'occurrence, les groupes ou les personnes voulant prendre part au débat devaient se rallier à un comité national. Or, Robert Libman a contesté ces dispositions en invoquant qu'elles allaient à l'encontre de la liberté d'expression.

Dans son jugement, la Cour suprême reconnaissait le bien-fondé des objectifs de la loi, soit de garantir l'égalité entre les options et d'éviter que le débat référendaire ne soit dominé par quelques personnes ou groupes fortunés. Les moyens pris par le législateur pour atteindre ces objectifs ont cependant été considérés comme trop restrictifs. Cette décision n'a toutefois pas altéré les bases de la loi québécoise référendaire. Des amendements apportés depuis permettent dorénavant aux tiers d'intervenir dans le débat référendaire en respectant des balises particulières.

La Cour suprême a souventes fois réaffirmé le caractère fondamental que revêt la liberté d'expression dans le domaine politique. Par différentes mesures de contrôle des dépenses électorales, le législateur québécois a de son côté voulu que les élections et les référendums soient des exercices pleinement démocratiques. Au législateur, l'affaire Libman rappelle combien est délicat l'équilibre entre libertés individuelles et équité du processus électoral ».

Sans vouloir rompre l'équilibre entre les libertés individuelles et l'équité du processus électoral, certaines mesures préconisées dans l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2004, risquent de provoquer des situations d'abus. En conséquence, les représentants des partis politiques appuient les représentations faites par le Directeur général des élections dans le mémoire qu'il a déposé à cet effet en novembre 2005. Nous reproduisons ici les représentations faites dans le mémoire qui a été déposé par le Directeur général des élections à la Commission spéciale sur la Loi électorale.

« Jetons maintenant un regard sur les changements apportés au statut des intervenants particuliers, c'est-à-dire les électeurs qui demandent une autorisation pour faire de la publicité durant une période électorale. Pour l'essentiel, les nouveautés sont les suivantes :

- ✓ Une augmentation importante du montant maximum accordé pour les dépenses de publicité. Ce montant passe de 300 $ à 3 000 $.

- ✓ La réduction des restrictions quant à l'admissibilité. Désormais, l'intervenant particulier pourra être membre d'un parti politique reconnu et, le cas échéant, favoriser ou défavoriser directement un candidat ou un parti politique. De plus, il ne sera plus tenu d'indiquer dans sa demande d'autorisation le sujet d'intérêt public sur lequel il entend faire connaître son opinion.

- ✓ La prolongation de la période pour déposer les demandes d'autorisation, qui se terminerait le 4^{e} jour précédant le scrutin au lieu du 13^{e} jour prévu actuellement.

Il est certain que ces modifications renforceront une des valeurs importantes en démocratie pluraliste : la liberté d'expression. Cependant, je crains que l'effet combiné de ces dispositions n'affaiblisse un principe à la base des règles relatives au financement politique qui fait la fierté du système québécois : l'équité entre les candidats au regard des dépenses électorales. Je m'explique.

D'abord, l'élimination des restrictions quant à l'appartenance à un parti politique jumelée à la possibilité de pouvoir se prononcer pour ou contre un candidat ou un parti favoriseront sans doute l'émergence d'intervenants plus « partisans ». Cette réduction des restrictions associée à la prolongation de la période allouée pour le dépôt des demandes d'autorisation et l'augmentation du montant maximum octroyé pour les dépenses en publicité peuvent poser problème. Il y a tout lieu de croire que certains pourraient, en toute fin de période

électorale, intervenir pour favoriser ou désavantager un candidat qui aurait déjà atteint sa limite de dépenses électorales. C'est ainsi qu'à quatre jours du scrutin, un tel candidat pourrait soit bénéficier d'une publicité lui étant favorable ou, dans le cas contraire, être pénalisé sans possibilité de répliquer.

De toute évidence, il pourrait y avoir ici une entorse importante aux règles d'équité entre les candidats ».

Le pluralisme des partis

Le pluralisme représente un système qui accepte la diversité des opinions, des tendances et des comportements, notamment dans le domaine politique. Pour ne pas compromettre cet objectif de pluralisme, l'accès aux ressources financières d'un parti ou d'un candidat doit permettre une équité dans les chances de rejoindre les électeurs et respecter ainsi les libertés fondamentales et les droits démocratiques de tout citoyen.

À conditions égales, l'impact d'une législation doit jouer en faveur de tous les partis, qu'ils soient nouveaux ou déjà établis. Pour rejoindre l'électeur et livrer son message, avec une chance égale d'être entendu, il faut à un parti une organisation solide, des candidatures de qualité, des moyens financiers suffisants et une capacité de poursuivre le travail accompli après une élection, en préparation de la suivante. Pour y arriver, il faut qu'un ensemble de facteurs interviennent. Les facteurs d'ordre financier ne sont qu'un des facteurs parmi d'autres facteurs à prendre en considération sur les conditions d'émergence et de survie de nouveaux ou de plus petits partis politiques.

Dans le régime québécois de financement politique, le pluralisme des partis est notamment assuré par des mesures d'autorisation et de maintien d'un parti politique qui sont basées sur des règles simples et peu contraignantes. Elles permettent à toute personne ou tout

groupe de personnes désirant recueillir des contributions et faire des dépenses électorales, d'obtenir facilement l'autorisation préalable et nécessaire de la part du Directeur général des élections. Cela dit, les nouvelles règles entourant le maintien d'un parti politique, introduites à la loi conséquemment à l'arrêt Figueroa, n'apparaissent toutefois pas assez contraignantes et elle pourraient même entraîner une entorse à la démocratie québécoise. La section concernant l'autorisation des entités politiques est davantage explicite à cet égard.

L'autorisation obtenue par un parti lui permet aussi d'avoir accès sous certaines conditions, à des fonds publics ainsi qu'au remboursement des dépenses électorales. L'obtention d'une autorisation est volontaire et pas toujours obligatoire sauf pendant une période électorale à moins que la loi ne prévoie spécifiquement une exception.

L'autorisation demeure généralement valide tant et aussi longtemps que le parti se conforme aux règles prescrites à la Loi électorale. L'autorisation n'a pas pour conséquence d'encadrer le contenu du programme ou les idées présentées ou défendues par un parti politique. Les règles d'autorisation permettent donc l'expression d'un vaste éventail d'opinions sans contraintes indues.

DEUXIÈME PARTIE

LA REVUE DES RÈGLES

La législation québécoise touchant le financement des partis politiques est relativement complexe. Lorsque l'on veut la comparer à d'autres, il faut la considérer de façon globale et non parcellaire.

CONCERNANT L'AUTORISATION DES ENTITÉS POLITIQUES

Les conditions prévues à la Loi électorale pour l'autorisation des partis politiques sont relativement simples, souples et non contraignantes, qu'il s'agisse des renseignements à fournir, du nombre de signatures exigées de la part de membres du parti, de la période permise pour formuler une telle demande ou des règles relatives au maintien de l'autorisation.

L'autorisation d'un parti politique

Dans un jugement rendu le 27 juin 2003 dans l'affaire Figueroa, la Cour suprême du Canada déclarait inconstitutionnelles les dispositions de la Loi électorale du Canada qui obligeaient les partis politiques à présenter des candidats dans au moins 50 circonscriptions électorales pour pouvoir conserver leur enregistrement. Des dispositions semblables étaient aussi édictées dans la Loi électorale du Québec.

Selon la Cour, les partis politiques constituent à la fois un véhicule et une tribune permettant aux citoyens de participer utilement au processus électoral. Les grands partis politiques ne sont pas les seuls à pouvoir jouer ce rôle. En effet, tous les partis politiques, petits ou grands, sont en mesure de faire valoir, dans ce débat politique, des intérêts et des

préoccupations uniques et, en conséquence, ils sont capables d'agir comme véritable véhicule permettant aux citoyens de participer au débat public.

La Cour suprême s'est penchée sur le nombre de candidats nécessaires lors d'élections générales pour maintenir l'autorisation d'un parti en assurant l'amélioration du processus électoral grâce au financement public des partis politiques, tout en préservant l'intégrité du système de financement électoral. La Cour ne s'est prononcée sur aucun seuil.

En outre, on peut lire dans l'arrêt Figueroa que :

> «.... Grâce aux partis politiques, les idées et les opinions de leurs membres et de leurs partisans sont effectivement débattues publiquement dans le cadre du processus électoral et présentées à l'électorat comme une solution de rechange valable. Si ces idées et ces opinions ne sont pas retenues par le gouvernement élu, ce ne sera pas faute d'avoir été considérées, mais faute d'avoir reçu un appui suffisant de la part du public[3]. »

La Loi électorale a été modifiée pour tenir compte de ce jugement. Ainsi, un parti politique n'a plus à présenter un nombre minimal de candidats lors d'élections générales pour conserver l'autorisation qui lui a été accordée par le Directeur général des élections. En plus, on a introduit dans la loi la possibilité pour un parti d'agir à titre d'intervenant particulier, lors d'une élection, même s'il ne présente pas de candidat.

Considérant le fait qu'un parti politique n'a plus à présenter de candidats lors d'un scrutin pour maintenir son autorisation, la question de la raison d'être d'un parti politique se pose. Lorsque la Cour mentionne que les partis politiques constituent à la fois un véhicule et une

[3] Extrait de l'arrêt Figueroa, p. 17

tribune permettant aux citoyens de participer utilement au processus électoral, nous comprenons qu'il est nécessaire qu'un parti ait au moins une « vie publique » afin de permettre aux électeurs de participer à ce processus électoral.

À tout le moins, nous croyons qu'une approche de responsabilisation des partis, les amenant à exercer un rôle concret auprès des citoyens dans le processus électoral, obligatoirement lors d'élections générales, devrait être introduite dans la loi. Cette responsabilisation assurerait aussi que seules les formations politiques ayant un intérêt réel dans le débat public bénéficient des droits et avantages que leur confère la Loi électorale.

L'obtention d'une autorisation pour un parti politique lui permet, entre autres, de solliciter ou de recueillir des contributions politiques et par le fait même, de faire bénéficier les donateurs d'un crédit d'impôt équivalent à 75% des premiers 400 $ versés. Nous croyons que ces droits devraient être assortis d'un minimum d'obligations.

Voici donc des propositions de changements législatifs, qui permettraient de s'assurer qu'un parti exerce un rôle concret auprès des citoyens.

a) Obligation de participer aux affaires publiques

Nous proposons de modifier la loi afin d'y spécifier que, dans l'éventualité où un parti ne présenterait aucun candidat lors d'élections générales, il se verrait dans l'obligation d'agir au moins comme intervenant particulier. Il devrait alors participer minimalement aux affaires publiques, d'une façon plus effacée certes, mais il agirait en conformité avec l'autorisation qui lui a été accordée.

La Loi devrait préciser qu'un parti politique qui ne présente aucun candidat lors d'élections générales serait réputé détenir une autorisation du Directeur général des

élections à titre d'intervenant particulier dès la fin de la période des mises en candidatures. Le parti serait dès lors dans l'obligation de faire connaître son opinion sur des sujets d'intérêt public. Dans l'éventualité où un parti politique demeurerait muet, son autorisation lui serait retirée.

b) Obligation de fournir une déclaration annuelle d'engagement à participer aux affaires publiques

Dans le but de s'assurer qu'un parti respecte les obligations associées à une autorisation tout au long de la période où il est dûment autorisé et qu'il adhère aux principes de la loi, nous suggérons d'introduire l'obligation de fournir annuellement au Directeur général des élections une déclaration signée par le chef du parti confirmant que l'un des objectifs essentiels du parti consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses candidats ou à agir activement à titre d'intervenant particulier dans le cas où aucun candidat ne le représente lors d'élections générales.

Après avoir accordé une autorisation à un parti, si le Directeur général des élections a des motifs raisonnables de croire qu'un parti ne rencontre pas l'objectif de participer aux affaires publiques, il pourrait demander au parti de démontrer qu'il poursuit cet objectif.

c) Obligation de fournir une liste à jour de ses membres à tous les trois ans

Toujours dans le but de s'assurer qu'un parti politique respecte les obligations associées à une autorisation tout au long de la période où il est dûment autorisé, il devrait produire, tous les trois ans, une liste à jour comportant le nombre minimal de 100 membres en règle exigés par la loi. Cette exigence vise à responsabiliser les partis.

Cette liste, qui ne devrait pas être accessible au public, serait soumise exclusivement à une vérification de la part du Directeur général des élections. Le résultat de cette vérification pourrait entraîner le retrait d'autorisation du parti dans l'éventualité où le nombre de réponses reçues confirmant le statut de membre du parti n'atteindrait plus le nombre minimal exigé par la loi.

Le statut juridique d'un parti politique

Le statut juridique des partis politiques en droit québécois est fragmentaire. Outre quelques mesures concernant l'autorisation et le financement des partis, il n'existe pas de dispositions légales portant spécifiquement sur la reconnaissance juridique des partis politiques.

Plus de 25 ans après l'adoption de la loi de 1977, Loi régissant le financement des partis politiques, il ne fait aucun doute que le statut juridique des partis politiques doit être précisé et reconnu. La question est surtout de savoir comment et pour quelles fins cette reconnaissance juridique doit être articulée.

Un parti politique obtient son autorisation et sa reconnaissance par le Directeur général des élections au sens de la Loi électorale. Les partis politiques ne bénéficient pas pour autant de la personnalité morale. Les tribunaux ont d'ailleurs reconnu à quelques reprises qu'un parti politique ne peut ester en justice parce qu'il ne possède pas la personnalité morale. Outre l'impossibilité d'ester en justice, ce défaut de bénéficier de la personnalité morale occasionne d'autres problèmes reliés à l'ouverture d'un compte de banque, aux responsabilités personnelles des dirigeants, aux cautionnements et garanties, etc.

La Loi électorale règlemente essentiellement le volet financier des interventions des partis et ne définit pas ce qu'est un parti politique pas plus qu'elle ne lui octroie un statut juridique ayant effet au-delà du cadre de cette loi.

Cela établi, trois avenues peuvent être envisagées :

- ✓ Le maintien du statu quo;
- ✓ La reconnaissance de certains droits aux partis politiques;
- ✓ La reconnaissance de la personnalité morale.

À première vue, le statu quo n'apparaît pas un choix convenant à la situation des partis politiques au Québec. Quant à la reconnaissance de la personnalité morale, ce modèle semble peu adapté au fonctionnement spécifique d'un parti politique. Reste donc la reconnaissance spécifique de certains droits aux partis politiques qui pourraient être introduits dans la Loi électorale.

Les modifications à introduire ne sont pas pour autant simples à élaborer pas plus que leur portée et leurs impacts.

À cet égard, nous recommandons la création d'un groupe de travail chargé d'étudier la question du statut juridique d'un parti politique, pour débattre en détail de la problématique actuelle, pour identifier les avantages et les inconvénients associés au statu quo, à la reconnaissance de la personnalité morale ou à la reconnaissance de certains droits aux partis politiques et finalement, pour formuler des recommandations sur les meilleures avenues à retenir incluant, le cas échéant, des modifications législatives. Ce groupe de travail devrait être composé de représentants des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, du Directeur général des élections et d'un consultant externe expert en cette matière.

CONCERNANT LES SOURCES DE FINANCEMENT

Tous conviennent que les cotisations des membres sont des sources de financement traditionnelles, minimes et non controversées mais elles ne suffisent pas pour faire face aux dépenses des partis politiques. Une loi en matière de financement politique doit faire en sorte d'encourager la participation financière des électeurs aux activités des partis politiques. Parallèlement aux cotisations des membres, les contributions privées et le financement public (étatique) direct ou indirect représentent des sources très importantes de financement pour les partis politiques.

Cotisations des membres

Les droits d'adhésion des membres constituent la source de financement la plus démocratique et la moins problématique. Les membres peuvent exercer une certaine influence sur la politique officielle du parti. Toutefois, la proportion relative de ce type de revenu dans le budget global des partis diminue constamment. Ce n'est pas nécessairement que le nombre de membres diminue, c'est plutôt la prépondérance accordée aux contributions politiques et au financement étatique qui marginalise aujourd'hui les droits d'adhésion.

La part des revenus d'adhésion est passée de 6 % en 2000 (710 493 $ sur des revenus totaux de 12 049 053 $) à 4 % en 2004 (699 491 $ sur des revenus totaux de 17 369 405 $). C'est en 2002, année préélectorale, que les droits d'adhésion ont été les plus élevés alors qu'ils totalisaient 1 016 894 $. Le tableau 1 fournit quelques données statistiques intéressantes concernant les revenus d'adhésion.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1977, une personne physique, qui ne doit pas obligatoirement avoir la qualité d'électeur, peut verser annuellement une somme n'excédant

pas 50 $ pour son adhésion à un parti politique, sans égard au nombre d'années pour lesquelles un droit d'adhésion peut être versé. Parmi les juridictions canadiennes, c'est au Québec que l'on retrouve le droit d'adhésion maximal le plus élevé. En pratique, le droit exigé est d'environ 5 $ par année, par membre.

En terme de divulgation, l'importance que peut représenter une telle source de financement n'est constatée que par le montant annuel recueilli présenté à l'état des résultats du parti. Le nombre de membres ayant versé un droit d'adhésion au cours d'une même année civile de même que le montant annuel de ce droit n'y apparaît toutefois pas.

Cela dit, les règles actuellement prévues à la Loi électorale en matière de droit d'adhésion apparaissent adéquates, bien fondées et satisfaisantes.

Contributions d'électeurs

Ce type de revenus offre une grande flexibilité au parti politique en ce sens que les contributions dépendent du dynamisme du parti, notamment lors des campagnes de collecte de fonds qu'il organise.

Sans aucune limitation, ce type de revenus suscite une réelle méfiance du public en ce sens que la collecte de fonds illimités pourrait amener à penser que l'influence politique peut s'acheter. En somme, plus les sommes qu'un parti politique pourrait obtenir d'un donateur seraient élevées, plus le parti serait susceptible d'être dépendant de ce bailleur de fonds.

Pour répondre à cette problématique, la loi de 1977 a prévu des limites aux contributions politiques qui peuvent être versées annuellement. Au Québec, les contributions politiques sont strictement réservées aux seules personnes ayant la qualité d'électeur et le versement

d'un tel don ne peut provenir que des propres biens de l'électeur. Il est par conséquent strictement interdit aux personnes morales de contribuer à un parti politique. Si un parti politique reçoit une contribution politique qui ne remplit pas les conditions prescrites à la loi, il est tenu de la restituer au donateur par l'intermédiaire du Directeur général des élections.

Le Québec n'est plus le seul état à appliquer de telles règles qui peuvent apparaître comme étant radicales pour certains; la France, la Belgique et plus près de nous le Canada et le Manitoba appliquent des règles similaires. Ce type de financement est exemplaire et il vise à ce qu'un parti politique qui forme ou qui veut former un gouvernement maintienne son indépendance financière face aux personnes morales. Il faut néanmoins accepter le fait que plusieurs contributions personnelles émanent légitimement des dirigeants d'entreprises ou de firmes de professionnels à la condition qu'elles proviennent de leur patrimoine personnel.

Au Québec, malgré qu'on puisse parler d'un financement privé et populaire, il faut néanmoins avouer que celui-ci est plutôt élitiste. Suivant des données qui émanent du ministère du Revenu en 1997, les québécois qui gagnaient plus de 50 000 $ par année, soit 10 % des contribuables, comptaient pour 62,8 % des donateurs. Il n'en demeure pas moins que le financement populaire qui est spécifique au régime québécois de financement politique est un puissant outil d'organisation sur le terrain pour les partis politiques. Le financement populaire permet de remettre aux citoyens électeurs la propriété exclusive des partis politiques.

Bien que la contribution d'une personne morale soit strictement interdite, il appert que différentes méthodes seraient utilisées pour passer outre à cette règle fondamentale dont se sont dotés quelques États.

Le prêt de matériel et de personnel ou le remboursement de contributions faites par des employés en sont des exemples.

La constatation que des gestes illégaux sont posés ne doit pas pour autant nous amener à conclure qu'il faut régulariser la situation en la rendant légale et légitime. Par ailleurs, permettre aux entreprises de faire des contributions politiques ne pourrait qu'accentuer le désengagement des citoyens envers le financement des partis et le militantisme politique.

Cela dit, pour éviter toute confusion, il serait souhaitable d'introduire dans la loi des dispositions claires spécifiant qu'une contribution versée par un électeur doit être faite volontairement, sans contrepartie et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement par un tiers, peu importe les circonstances. Cette recommandation rejoint celle formulée dans le rapport d'enquête de M^{e} Jean Moisan à l'effet d'obliger une déclaration signée du donateur, établissant que le don provient de son patrimoine et ne sera ni compensé, ni remboursé.

Le principe est clair, les personnes morales ne doivent pas contribuer directement ou indirectement à un parti politique de quelque façon que ce soit. Bien que la loi prévoie présentement une telle interdiction, celle-ci devrait davantage être explicite pour éviter toute confusion quant au remboursement d'une contribution par un tiers.

Par ailleurs, la Loi électorale prévoit que toute contribution en argent de plus de 200 $ doit être faite au moyen d'un chèque ou d'un autre ordre de paiement signé par l'électeur et tiré sur son compte dans une banque, une société de fiducie ou une coopérative de services financiers ayant un bureau au Québec. De telles exigences laissent une trace vérifiable pour s'assurer, le cas échéant, que la contribution émane réellement des propres biens d'un électeur, ce qui n'est manifestement pas le cas lorsqu'un électeur verse une contribution en argent comptant.

Pour l'année 2004, les contributions de 200 $ ou moins représentent une valeur totale de 2 567 375 $ soit 15 % des revenus totaux des partis politiques ou 21 % du total des contributions recueillies. Un total de 38 664 contributions ont ainsi été versées pour une valeur moyenne de 66 $. En conséquence, il ne paraît pas approprié d'augmenter le seuil à partir duquel une contribution ne peut plus être versée en argent comptant.

Plafonnement des contributions

La fixation d'un plafond au total des contributions qu'un électeur peut verser, constitue le moyen usuel pour dissiper les apparences de mainmise et d'influence qui pourraient être exercées par un électeur sur un parti ou un candidat. Plus ce plafond est élevé, plus celui-ci peut créer une situation de dépendance d'un parti par rapport à ses bailleurs de fonds.

Au Québec, le total des contributions ne peut dépasser, au cours d'une même année civile, pour un même électeur, la somme de 3 000 $. Cette somme a initialement été introduite dans la loi de 1977 et elle pouvait alors être versée en tout ou en partie à l'un ou l'autre des partis, associations ou candidats indépendants autorisés. En 1989, la Loi a été modifiée afin de permettre pour un même électeur de verser cette somme de 3 000 $ à chacun des partis, incluant l'une ou l'autre de ses instances, à chacun des candidats indépendants autorisés et à chacun des députés indépendants (depuis 1999). Les plafonds varient considérablement d'une juridiction canadienne à l'autre et 6 des 14 juridictions canadiennes ne possèdent pas de dispositions en cette matière (se référer au tableau 2 pour plus de renseignements).

À partir de son introduction en 1977 jusqu'à ces dernières années, la somme maximale de 3 000 $ était généralement peu atteinte et par conséquent, ce plafond n'a jamais été augmenté ni indexé suivant l'indice des prix à la consommation. À titre indicatif, si le plafond

de 3 000 $ avait été indexé annuellement depuis 1989 (année où la loi permettait à un électeur de verser 3 000 $ en tout ou en partie à l'un ou l'autre des partis), ce plafond se situerait aujourd'hui à 4 214 $. En fait, l'inflation a eu pour effet de réduire la valeur relative de la limite maximale à l'équivalent de 2 156 $ en dollars constants (valeur actualisée). Selon un sondage commandé par le Directeur général des élections en 2004 à la firme SOM, 70 % des électeurs évaluent que le plafond actuel de 3 000 $ est satisfaisant.

Cela dit, le nombre de donateurs qui versent une contribution dans la tranche allant de 2 500 $ à 3 000 $ et la valeur totale de ces contributions s'avèrent de plus en plus importants. En fait, le nombre total de donateurs ayant versé près de 3 000 $ au cours des 5 dernières années (2000 à 2004) de même que la valeur totale des sommes ainsi recueillies ont progressé de 155 % par rapport aux 5 années précédentes (1995 à 1999). Le tableau 3 fournit plus de détails à cet égard.

Par ailleurs, peu d'électeurs effectuent des contributions excédant la limite permise de 3 000 $. De 1998 à 2005, le Directeur général des élections n'a répertorié que 114 électeurs qui ont dépassé la limite permise et de ce nombre, seulement 47 donateurs ont effectué des contributions excédant de 500 $ ou plus la limite permise de 3 000 $.

Malgré que les campagnes électorales soient de plus en plus onéreuses, les représentants des partis politiques estiment qu'il n'y a pas lieu de diminuer, d'augmenter ou d'indexer la somme maximale des contributions qu'un électeur peut verser annuellement à chacun des partis et de leurs instances, des députés indépendants et des candidats indépendants, et ce, malgré une recommandation faite dans le rapport d'enquête de M^{e} Jean Moisan de hausser le plafond à 5 000 $.

Dons anonymes

La Loi actuelle n'empêche pas le versement de dons anonymes et aucune limite au total recueilli à ce titre dans une année n'est fixée par la loi. La seule restriction vient du fait que de tels dons ne peuvent être recueillis qu'au cours d'une réunion ou d'une manifestation tenue à des fins politiques et l'état des résultats d'un parti, tout comme celui de chaque instance de parti, doit indiquer le total des dons anonymes recueillis ainsi que la nature, le lieu et la date des réunions ou manifestations qui ont été tenues.

Bien qu'au Québec, le total des dons anonymes recueillis par les partis politiques soit très marginal, l'absence de règles plus précises en cette matière peut faire croire au public en général qu'il y a place à des situations abusives. En effet, il faut reconnaître que ce type de financement vient en contradiction directe avec le principe de transparence recherché par la loi. Par ailleurs, la loi actuelle n'empêche pas, à des donateurs anonymes de faire des dons tout à fait substantiels au mépris de la transparence. Pour mieux connaître la marginalité des dons anonymes, il faut se référer au tableau 4.

Certaines juridictions canadiennes interdisent carrément de recueillir et d'utiliser les dons anonymes alors que d'autres établissent un montant au-delà duquel le don anonyme ne peut être ni utilisé ni dépensé. Ces montants varient de 10 $ à 250 $.

L'avenue la plus claire, la plus transparente et globalement la plus raisonnable est d'interdire carrément aux partis politiques de recueillir et d'utiliser les dons anonymes et de prévoir que les dons anonymes recueillis au cours d'une année civile soient immédiatement remis au Directeur général des élections qui ajouterait ces sommes aux allocations à verser aux partis politiques. Toutefois, les partis politiques devraient pouvoir légitimement recueillir, lors d'activités ou manifestations à caractère politique, des revenus divers provenant de la vente de boisson et de produits promotionnels, des frais de vestiaire et de

la vente aux enchères à la condition que de tels revenus représentent une valeur raisonnable et non disproportionnée. Les modalités d'application entourant l'encaissement de tels revenus devraient être bien définies par le biais d'une directive à émettre par le Directeur général des élections.

Les activités de financement

Une activité ou manifestation à caractère politique est habituellement une activité de financement qui a lieu dans le but de recueillir des fonds pour le parti ou une instance de parti qui organise l'activité ou pour le compte duquel cette activité a lieu. Il s'agit généralement d'activités sociales (cocktail, quilles, souper, brunch, déjeuner, golf, dîner, vin & fromage, cribble, cabane à sucre, soirée, curling, croisière, etc.).

Les activités de financement menées par les partis permettent de recueillir des sommes d'argent sans que celles-ci soient considérées nécessairement comme des contributions.

La loi prévoit en effet que ne sont pas des contributions, au choix du représentant officiel de l'entité autorisée, appliqué uniformément à tous les participants, le prix d'entrée à une activité ou manifestation à caractère politique, lorsque ce prix n'excède pas 60 $ par jour, jusqu'à concurrence d'une entrée par personne. Il faut par conséquent comprendre qu'au-dessus de 60 $, le prix d'entrée doit obligatoirement être considéré comme une contribution.

Les sommes recueillies à l'occasion des activités ou manifestations à caractère politique deviennent de plus en plus importantes. En 2004, plus de 50 % des contributions recueillies auprès d'électeurs l'ont été à l'occasion de telles activités de financement.

En 1977, toute somme n'excédant pas 10 $ pour le prix d'admission à une activité ou manifestation à caractère politique n'était pas considérée comme une contribution. Ce n'est qu'en 1989 qu'a été introduit à la loi le choix de considérer ou non comme une contribution le prix d'entrée lorsque celui-ci n'excédait pas 50 $.

La règle actuelle du choix que peut exercer un représentant officiel, lorsque le prix d'entrée n'excède pas 60 $ par jour, occasionne une certaine confusion dans son application. Puisque le total des sommes recueillies lors d'activités de financement, qui ne sont pas considérées comme des contributions par le représentant officiel, demeure très marginal, soit plus ou moins 1 % de l'ensemble des sommes recueillies lors des activités de financement, il y a lieu de se questionner sur la pertinence de laisser un tel choix au représentant officiel.

Cela dit, le prix d'un billet d'entrée donne généralement droit à un bien ou un service qui possède une réelle valeur marchande pour le donateur en contrepartie de sa contribution. Au Québec, le reçu de contribution doit être émis pour la valeur brute du prix d'entrée sans égard à la contrepartie offerte au donateur. Ainsi, par exemple, il est présentement avantageux pour un donateur de payer un prix d'entrée de 200 $ pour un souper bénéfice dont le repas est d'une valeur réelle de 100 $ puisque ce donateur bénéficiera d'un crédit d'impôt de 150 $. L'État a ainsi remboursé 75 % d'un repas pris par le donateur.

Dans la plupart des juridictions canadiennes où la loi prévoit des règles en matière d'activités de financement, la contribution est constituée de la différence entre le prix du billet payé et un montant représentant soit un pourcentage fixe du prix du billet (25 % Manitoba, 50 % Alberta), soit la juste valeur marchande de ce à quoi le billet donne droit (Canada).

Bien que le Directeur général des élections aurait souhaité qu'en pareille circonstance, le reçu puisse être émis pour un montant équivalent à la différence entre le prix du billet payé et la juste valeur marchande de ce à quoi le billet donne droit, les représentants des partis politiques souhaitent le maintien du statu quo à cet égard. Les règles actuelles facilitent le financement d'un parti par la tenue d'activités politiques tout en mobilisant les membres et les sympathisants d'un parti politique.

Les membres du Groupe de réflexion recommandent cependant de retirer de la loi le seuil de 60 $ à partir duquel le prix d'entrée à une activité politique doit obligatoirement être considéré comme une contribution. En effet, les partis politiques demandent déjà à leurs instances d'émettre des reçus pour toute somme versée. Lors d'une activité de financement, un reçu devrait alors être émis pour tout montant versé à titre de prix d'entrée, peu importe le montant du prix d'entrée.

Toutefois, les représentants des partis politiques indiquent qu'il faut distinguer les activités de financement et les activités politiques. Les activités de financement sont organisées dans le but de recueillir des fonds alors que les activités politiques répondent essentiellement de la régie interne d'un parti (ex. : congrès et conseil national) et ne sont pas organisées dans le but de recueillir du financement. En conséquence, il est proposé que la tenue d'une activité politique ne donne pas lieu à l'émission de reçu, si une demande d'autorisation en ce sens est faite préalablement par le parti au Directeur général des élections et en autant que celle-ci respecte des normes à définir par une directive à émettre par le Directeur général des élections. Autrement, des reçus devraient être émis.

La sollicitation des contributions

Les difficultés inhérentes à la désignation par écrit des solliciteurs par le représentant officiel du parti ou d'une instance autorisée de parti a été soumise à la discussion des

membres du Groupe de réflexion. Essentiellement, il est ressorti de ces échanges que la notion même de sollicitation et la responsabilité du solliciteur devraient être mieux définies et encadrées dans la loi ou dans les directives émises par le DGE.

Cela dit, les membres du Groupe de réflexion recommandent de mettre sur pied un groupe de travail qui aura la responsabilité de prévoir et définir les modalités d'application reliées à la sollicitation et la perception des contributions et de proposer, le cas échéant, des modifications à la loi.

Le financement public (étatique)

1. Financement direct

a) Allocations versées aux partis politiques

Dans certaines juridictions canadiennes et dans certains états qui appliquent des règles de financement, le financement public est devenu la ou l'une des principales sources de revenus et le Québec ne fait pas exception à cet égard. D'autres juridictions rejettent totalement cette façon de faire. L'un des arguments avancés à l'encontre du financement public est que le contribuable ne peut être contraint de soutenir financièrement des partis qui ne correspondent pas à sa sensibilité politique.

Il existe aussi des arguments valables en faveur du financement public, ce qui a incité plusieurs États à instaurer un système d'aide publique aux partis politiques. L'un des arguments majeurs en faveur du financement public est qu'un financement substantiel par l'État permet de garantir l'égalité des chances des diverses

formations politiques ainsi qu'une indépendance suffisante vis-à-vis des bailleurs de fonds privés.

En pratique, dans bien des États, deux systèmes de financement sont généralement utilisés, souvent en combinaison, à savoir l'attribution d'un montant forfaitaire et le versement d'une somme proportionnelle au nombre de voix obtenues lors des élections. Le montant forfaitaire n'est pas toujours totalement indépendant des résultats électoraux. Il est parfois lié à l'obtention d'un résultat minimal tel : l'obtention d'au moins un siège ou d'un certain nombre de sièges; un certain nombre de membres payant une cotisation minimale; la collecte de dons auprès d'un nombre important de sympathisants; l'obtention d'un pourcentage minimal des voix pour percevoir une aide qui augmente par tranche de pourcentage jusqu'à un certain seuil.

De tels systèmes sont généralement à l'avantage des petits partis qui reçoivent davantage que lorsque l'aide est strictement proportionnelle aux résultats obtenus. Il est possible aussi d'octroyer des avantages aux petits partis politiques même dans le cadre d'un système dépendant entièrement des résultats électoraux. L'Allemagne a trouvé une solution en accordant une somme unitaire plus élevée pour les cinq premiers millions de voix obtenues que pour les voix subséquentes.

En France, une aide est allouée en fonction du nombre de voix uniquement si le parti a présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions ou s'il a droit à une aide forfaitaire qui est soumise à deux conditions : le parti doit avoir obtenu des résultats suffisants aux élections et collecté, en outre, des dons auprès d'un nombre important de sympathisants.

Une autre possibilité consiste à attribuer à chaque parti une proportion déterminée d'une enveloppe globale et déterminée, destinée au financement des partis politiques. L'Allemagne a aussi recours à une forme de financement public complémentaire à l'aide liée aux résultats électoraux : chaque parti reçoit une subvention de l'État égale à la moitié des cotisations ou des dons privés qu'il a encaissés. Pour favoriser les petits donateurs, cette aide ne prend en compte que les dons n'excédant pas un certain montant par personne. Les règles de financement public sont toutefois conçues de manière à ne pas favoriser l'éclatement du système en nombreux petits partis en prévoyant un seuil minimal de réussite électorale.

Parfois, le financement public est utilisé pour atteindre certains objectifs particuliers tels que favoriser la présence des femmes, des minorités ethnoculturelles et des jeunes.

Dans de nombreux États, des subventions sont aussi accordées pour financer le travail des groupes parlementaires. Bien que les sommes dont il est question ici ne soient généralement pas versées aux comptes du parti, elles concernent des activités politiques qu'il est difficile de distinguer des activités du parti à proprement parler.

À trop vouloir s'en remettre à l'argent public, les partis politiques risqueraient toutefois de perdre de vue les intérêts de ceux qu'ils sont censés représenter et augmenteraient leur dépendance vis-à-vis de l'État. En outre, si les partis ne bénéficiaient que d'un financement public, il faudrait alors introduire une notion d'égalité des chances, non seulement pour les grands partis mais aussi pour les nouveaux mouvements politiques et les plus petits partis politiques.

Au Québec, c'est le Directeur général des élections qui détermine annuellement l'allocation aux partis politiques et qui administre ce programme d'aide financière. L'allocation se calcule en divisant entre les partis autorisés, proportionnellement au pourcentage des votes valides obtenus par ces derniers aux dernières élections générales, une somme égale au produit obtenu en multipliant le montant de 0,50 $ par le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales utilisées lors de ces élections. L'allocation vise à rembourser les partis politiques des frais engagés et payés pour leur administration courante, pour la diffusion de leur programme politique et pour la coordination de l'action politique de leurs membres. On peut se référer au tableau 5 pour connaître les allocations attribuées à chaque parti politique depuis la dernière élection générale.

Pour ce qui est du taux de 0,50 $ par électeur, celui-ci remonte à l'année 1992 et il n'a pas fait l'objet d'une indexation depuis. Si le taux de 0,50 $ par électeur avait été indexé suivant l'indice des prix à la consommation depuis 1992, ce taux serait actuellement fixé à 0,60 $ par électeur et son application représenterait une allocation additionnelle d'environ 549 000 $. Le montant initialement introduit à la loi de 1977 était de 0,25 $ par électeur. Il est important aussi de noter qu'avant 1989, seuls les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale avaient droit à l'allocation prévue à la Loi électorale.

Peu de juridictions canadiennes possèdent ce genre de financement accordé par l'État. Outre le Québec, seuls le gouvernement fédéral, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick prévoient ce type de financement aux partis politiques. Contrairement au Québec, les autres juridictions canadiennes utilisent un taux fixe indexé et appliqué au nombre de votes valides obtenus par les candidats officiels d'un parti aux dernières élections générales (1,75 $ au Canada, 2,00 $ à l'Île-du-Prince-Édouard et 1,30 $ au Nouveau-Brunswick). Si une règle similaire était

appliquée au Québec (rappelons que le taux de 0,50 $ s'applique aux électeurs inscrits sur les listes électorales), l'enveloppe actuelle allouée représenterait un taux de 0,72 $ par vote valide.

Tous les représentants des partis politiques sont favorables à une augmentation de l'allocation aux partis politiques. Le montant actuel de 0,50 $ par électeur pourrait être augmenté à 0,60 $ afin de tenir compte du facteur d'indexation depuis la dernière augmentation apportée en 1992. Par la suite, ce taux pourrait être ajusté suivant l'indice des prix à la consommation.

Les représentants de deux partis politiques proposent que, s'il y a augmentation de l'allocation aux partis politiques, la nouvelle formule devrait être associée à une forme d'appariement avec les contributions recueillies et devrait s'appliquer à l'ensemble du programme de l'allocation aux partis. S'il n'y a pas d'augmentation, la formule actuelle basée sur un montant par électeur et réparti en fonction du % de votes recueillis doit être conservée. Il n'y a cependant pas consensus sur cette recommandation.

b) *Remboursement des dépenses électorales*

Outre les allocations versées annuellement en fonction des résultats électoraux, il existe aussi un support financier supplémentaire notamment lors des campagnes électorales par le biais d'un remboursement des dépenses électorales des partis et des candidats. Le Québec applique un tel système qui consiste à rembourser la moitié des dépenses maximales autorisées par la loi, dans la limite du montant réel des dépenses effectuées.

Ce type de financement vise à garantir l'égalité des chances à tous les partis politiques, les candidats de partis ou indépendants. Toutefois, il peut s'attirer des critiques s'il est subordonné à des seuils de votes recueillis plutôt élevés.

Le Directeur général des élections rembourse un montant égal à 50 % des dépenses électorales engagées et acquittées conformément à la loi au candidat proclamé élu et à celui qui a obtenu au moins 15 % des votes valides. Cette limitation du droit au remboursement des dépenses électorales a été prévue dans la loi dans le but ultime de décourager les candidatures frivoles et tracassières. Ces candidatures ne doivent pas être favorisées par les fonds publics compte tenu des sommes d'argent impliquées. Toutefois, un tel seuil doit permettre d'encourager financièrement les candidatures sérieuses. Ce seuil a été établi à 15 % en juin 1998; il s'établissait à 20 % au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Dans une société libre et démocratique, l'égalité des chances de chaque candidat à une élection est tellement importante que la seule limitation acceptable à ce principe doit viser à décourager les rares cas de frivolité. Cela dit, à quel seuil une candidature devient-elle frivole et tracassière?

Cette limite du droit au remboursement des dépenses électorales ne doit pas avoir pour effet de décourager des candidatures sérieuses à l'élection et de créer une barrière à la capacité de mener une campagne efficace de crainte d'encourir des coûts qui ne seront pas remboursés par l'État. Une telle incertitude ne doit pas affecter l'égalité des chances à se présenter aux élections puisque celle-ci est essentielle au respect du droit de tout citoyen de se présenter à une élection.

À titre de renseignement, la Loi électorale du Canada a été modifiée en 2002 de manière à abaisser à 10 %, à partir de l'année 2004, le seuil des votes valides pour

qu'un candidat ait droit à un remboursement de ses dépenses électorales, à l'instar du Manitoba d'ailleurs. Les autres juridictions canadiennes qui prévoient dans leur loi un remboursement de dépenses électorales appliquent un seuil de 15 %.

Dans le cadre des élections générales du 14 avril 2003, 37 candidats(es) de partis ont obtenu entre 10 % et 14,99 % de bulletins valides, soit :

- ✓ 8 candidats(es) dans la strate de 14 % à 14,99 %
- ✓ 8 candidats(es) dans la strate de 13 % à 13,99 %
- ✓ 7 candidats(es) dans la strate de 12 % à 12,99 %
- ✓ 9 candidats(es) dans la strate de 11 % à 11,99 %
- ✓ 5 candidats(es) dans la strate de 10 % à 10,99 %

Le pourcentage de bulletins valides obtenu par les candidats(es) de ces 37 circonscriptions ne semble pas être dû à la faiblesse de leur candidature, mais plutôt à la force d'un candidat adverse. Dans 27 de ces 37 circonscriptions, le candidat adverse a, en effet, recueilli plus de 50 % des bulletins valides.

Cette tendance est par ailleurs renforcée par le fait suivant : dans 3 circonscriptions (D'Arcy-McGee, Jacques-Cartier et Robert-Baldwin), seul le candidat élu a eu droit au remboursement de ses dépenses électorales. Le fort pourcentage de bulletins valides obtenu par les candidats élus, respectivement de 91,29 %, 86,79 % et 85,87 % empêchait tout autre candidat d'obtenir un remboursement de ses dépenses électorales.

Dans 16 des 27 circonscriptions où le candidat élu a recueilli plus de 50 % des bulletins valides, le taux de participation des électeurs ayant voté a été inférieur au taux général de participation qui a été de 70,42 % en 2003.

Il est par ailleurs probable que les dépenses électorales déclarées par les candidats ayant recueilli entre 10 % et 14,99 % des bulletins valides ne reflètent pas nécessairement la réalité. Une partie de ces dépenses peut avoir été assumée par le parti puisque la loi n'empêche pas une telle situation.

Le remboursement des dépenses électorales doit être vu comme une mesure financière incitative à la présentation de candidatures favorisant ainsi un large débat politique qui permet à une société de demeurer ouverte, de bénéficier d'une vaste gamme d'opinions qui tient compte des besoins et des intérêts d'un large éventail de citoyens.

L'augmentation généralisée des coûts d'une campagne électorale affecte davantage le (la) candidat(e) qui n'a pas droit au remboursement d'une partie de ses dépenses électorales. En ce sens, cela peut constituer un frein à la tenue de certaines campagnes électorales.

Dans un premier temps, les membres du Groupe de réflexion évaluaient que cette question d'abaisser ou non le seuil à partir duquel un remboursement de dépenses électorales est permis, relevait davantage des travaux de la Commission spéciale remplaçant la Loi électorale. Dans le contexte où cette commission ne s'est pas prononcée sur la question, malgré les mémoires qui avaient été déposés à cet effet, le Groupe de réflexion évalue maintenant qu'il revient au Comité consultatif de se commettre à ce sujet.

2. Financement indirect

a) Les crédits d'impôt pour contributions politiques

Les avantages fiscaux consentis pour des dons représentent un mode de financement mixte puisqu'ils consistent à encourager le financement privé par le biais d'une participation indirecte de l'État. Les partis politiques ne bénéficient pas directement des dégrèvements fiscaux accordés à leurs membres et donateurs, mais ils en profitent indirectement car ces dispositions rendent les citoyens plus disposés à contribuer financièrement aux partis. Généralement, les États qui ont décidé d'encourager les dons privés le font en offrant aux donateurs la possibilité soit de déduire de leurs revenus imposables la somme versée au parti, soit de la déduire directement de leurs impôts dans une certaine mesure.

Dans le but de faciliter le financement de l'activité politique et d'encourager une participation active des citoyens à la vie démocratique, la législation fiscale québécoise accorde un crédit d'impôt pour favoriser le versement de contributions modestes. Depuis son introduction en 1982, le crédit d'impôt pour contribution politique a connu plus d'un changement, le tableau 6 en fait état.

Présentement, un particulier qui est un électeur peut déduire de son impôt autrement à payer pour une année d'imposition, un montant égal à 75 % des contributions en argent faites par lui au cours de cette même année d'imposition, jusqu'à concurrence de 400 $.

Cela dit, si un électeur n'a pas d'impôt autrement à payer pour une année d'imposition, le crédit d'impôt pour contribution politique est non remboursable. Cette formule n'apparaît pas favoriser le versement de contributions modestes par des

électeurs moins bien nantis dans le contexte où ils peuvent ne pas avoir d'impôt à payer. Ainsi, il appert que 10 % des crédits d'impôt ne sont pas réclamés par les contribuables dans leur déclaration de revenus.

Par ailleurs, et tel que démontré au tableau 7, la plus grande importance en terme absolu qu'occupent au fil des ans les contributions supérieures à 400 $ (l'excédent ne donne pas droit à un crédit d'impôt) fait en sorte que la portion des crédits d'impôt se rapportant à l'ensemble des contributions diminue avec le temps.

Finalement, de toutes les provinces canadiennes, le Québec est la province qui accorde le plus faible crédit d'impôt pour contribution politique, un tel crédit variant de 500 $, situation observée dans 10 juridictions, à 908 $, situation observée en Ontario. Le tableau 8 fournit tous les renseignements requis à ce sujet.

Cela dit, les membres des partis politiques évaluent qu'il n'y a pas lieu d'augmenter les modalités permettant d'établir le crédit d'impôt pour contribution politique et ce, malgré la recommandation faite dans le rapport d'enquête de M^{e} Jean Moisan de porter le crédit d'impôt à 75 % de 700 $. Les modalités actuelles encouragent le versement de petites contributions et les donateurs ne sont aucunement mécontents de la situation actuelle.

Bien que l'on puisse penser que le crédit d'impôt est une mesure qui pourrait inciter les électeurs à verser une contribution politique à un parti ou à un candidat, selon un sondage SOM fait en 2004 et commandé par le Directeur général des élections, 7 électeurs sur 10 ne considèrent pas que cette mesure les incitera à verser une contribution. Toutefois, selon le même sondage, seulement 3 électeurs sur 10 connaissent le fait qu'une contribution financière à un parti ou à un candidat donne droit à un crédit d'impôt pouvant aller jusqu'à 300 $ par an.

Pour ce qui est du dernier cycle électoral, un total de 26,2 M de dollars (voir tableau 7) pouvait être réclamé en crédits d'impôt par des électeurs (pour les fins du présent rapport, un cycle électoral est défini comme débutant l'année suivant les avant-dernières élections générales et se terminant l'année des dernières élections générales). Les crédits d'impôt représentent une part presque équivalente au financement étatique direct que sont les allocations aux partis, le remboursement des dépenses électorales et les frais de vérification des rapports financiers annuels (25,2 M de dollars pour le même cycle électoral (voir tableau 9)).

Cela dit, le système actuel de crédit d'impôt amène toutefois un certain nombre d'incongruités qui sont représentées par un graphique que l'on peut consulter au tableau 10 :

- ✓ Les règles de communication structurelle entre les différents acteurs concernés que sont les donateurs, les solliciteurs, les représentants officiels des partis et instances de partis ou de candidats et députés indépendants, Revenu Québec et le Directeur général des élections du Québec démontrent un manque de cohésion, laquelle devrait pourtant exister pour assurer l'intégrité du processus de contrôle des contributions politiques. Dans un tel processus, le Directeur général des élections devrait pourtant être au cœur de l'action, être le maître d'œuvre. Le niveau de responsabilité des intervenants concernés est par conséquent difficile à connaître et à faire reconnaître.

- ✓ En plus des reçus de contribution que la Loi électorale exige d'émettre lors de la sollicitation d'une contribution, les représentants officiels des partis politiques émettent à chaque fin d'année civile, des reçus d'impôt pour chaque électeur ayant versé une ou des contributions au cours d'une année. Ces reçus d'impôt échappent à la juridiction du Directeur général des élections l'empêchant ainsi de

concilier les reçus d'impôt avec ceux qui doivent être émis par les différents solliciteurs et les représentants officiels conformément à la Loi électorale. Par ailleurs, aucun mécanisme de corroboration n'existe entre les représentants officiels des partis, Revenu Québec et le Directeur général des élections.

- ✓ Revenu Québec n'a d'autre choix que d'accepter tel que soumis, le reçu joint dans la déclaration de revenus d'un électeur. En outre, malgré la règle de base qui exige d'annexer le reçu d'impôt à la déclaration de revenus, lorsque l'électeur transmet sa déclaration par voie électronique, le reçu n'est transmis que sur demande de Revenu Québec. Revenu Québec n'entre en communication ni avec les solliciteurs, ni avec les représentants officiels, ni avec le Directeur général des élections pour corroborer les reçus d'impôt pour contributions politiques qui lui sont soumis.

- ✓ Ce n'est qu'au mois d'avril qui suit chaque année civile que le Directeur général des élections reçoit la liste des donateurs ayant effectué des contributions de plus de 200 $, soit lors de la production du rapport financier par le représentant officiel. À ce moment, les déclarations de revenus sont déjà produites. Par ailleurs, le Directeur général des élections n'est informé de la contribution que plusieurs mois (voire 16 mois dans plusieurs cas) après que le versement ait été fait.

- ✓ Lorsqu'une contribution non conforme doit être remboursée par le parti au Directeur général des élections, qui doit la retourner au donateur s'il est connu (article 100 de la Loi électorale), le donateur peut déjà avoir bénéficié du crédit d'impôt et aucun mécanisme n'existe pour récupérer le crédit accordé par Revenu Québec.

Pour pallier aux incongruités et lacunes précitées, pour donner au Directeur général des élections une place au cœur du processus, lui donner les moyens et les outils nécessaires pour assurer un contrôle efficace des contributions politiques, lui permettre de remplir ses fonctions et d'exercer son rôle de façon adéquate, une approche novatrice et facilement applicable est proposée.

Cette approche consisterait à remplacer les crédits d'impôt par des crédits de reconnaissance à la démocratie « CRD », lesquels seraient administrés directement par le Directeur général des élections, avec les mêmes barèmes que les crédits d'impôt, soit 75 % des premiers 400 $ de contributions. La représentation graphique d'un tel système se retrouve au tableau 11.

L'implantation d'un système de CRD serait de loin préférable à toute autre solution déjà proposée, notamment l'ouverture du financement politique aux personnes morales. En effet, un tel système permettrait d'établir un lien entre le Directeur général des élections et les donateurs.

Les grandes caractéristiques d'un tel système qui ont été proposées par le Directeur général des élections, sont les suivantes :

- ✓ La structure de ce système permettrait d'établir une voie de communication directe et constante entre le Directeur général des élections et chacun des acteurs concernés (donateurs, solliciteurs et représentants officiels).

- ✓ Le donateur devrait attester que sa contribution émane de ses propres biens, qu'elle a été faite personnellement, volontairement et sans aucune contrepartie, de même qu'elle n'a fait, ni ne fera, l'objet d'aucun remboursement par un tiers.

- ✓ De concert avec les partis politiques, le système CRD permettrait, par le biais de sa gestion, un meilleur suivi des contributions, notamment celles qui pourraient dépasser la limite maximale prévue à la loi.

- ✓ Avec le système CRD, les représentants officiels des partis politiques n'auraient évidemment plus à émettre des reçus spécifiques pour fins d'impôt.

- ✓ Le CRD, qui serait versé directement au donateur, deviendrait à ses yeux un apport beaucoup plus tangible comparativement à un simple crédit d'impôt « anonyme » parmi l'ensemble des crédits applicables à l'impôt. On peut penser que le CRD ainsi obtenu par le donateur l'inciterait à retourner son crédit au parti sous la forme d'une nouvelle contribution.

Bref, un tel système allie prévention, information, responsabilisation et imputabilité. En précisant qui est imputable de quoi, il est fort probable que les intervenants concernés assumeraient mieux leurs responsabilités.

Un tel système pourrait améliorer la confiance de la population à l'égard des contributions politiques. Comme il a été mentionné précédemment, les modalités d'application d'un tel système demeurent à préciser.

Les discussions qui ont eu lieu à ce sujet par les membres du Groupe de réflexion ont fait consensus quant au bien-fondé et au principe d'un tel système. Toutefois, les membres ont évalué qu'il revenait à un autre groupe de travail, à mettre sur pied, de définir les modalités d'application.

b) Le remboursement partiel de la TPS/TVQ aux partis politiques

Dans ses bulletins d'interprétation, Revenu Québec précise qu'un parti politique peut demander un remboursement partiel de la TPS/TVQ à l'égard des biens et services acquis correspondant à 50 % de la taxe exigée non admissible à un remboursement de la taxe sur les intrants, s'il satisfait aux conditions prévues à l'article 386 de la Loi sur la taxe de vente du Québec.

Pour obtenir un tel remboursement, un parti politique doit se qualifier à titre d'organisme à but non lucratif admissible, c'est-à-dire que son pourcentage de financement public pour l'exercice financier en cours ou pour les deux exercices financiers précédents doit être d'au moins 40 % de son revenu total.

Selon Revenu Québec, un tel financement public comprend notamment les montants des contributions des subventionnaires qui figurent dans les états financiers annuels selon la méthode comptable utilisée pour déterminer son revenu ou son financement pour l'exercice. Pour les partis politiques, les montants des contributions des subventionnaires peuvent se traduire par : les remboursements des dépenses électorales, les allocations versées, le remboursement des frais de vérification.

L'application de tels critères bénéficie davantage au parti qui recueille peu de contributions politiques. Pour un organisme tel que le Directeur général des élections, qui prône l'équité et l'égalité des chances, l'application de tels critères présente une certaine dichotomie. Plus un parti recueille de contributions, plus il réduit ses chances de se faire rembourser une partie de la TPS/TVQ.

La question doit être posée à savoir est-ce que les partis politiques pourraient, à l'instar d'un organisme de bienfaisance enregistré, bénéficier d'un remboursement partiel de TPS/TVQ (50 %) invariablement de la règle de 40 % et plus de financement public par rapport à son revenu total? Le Groupe de réflexion est plutôt favorable à cette approche et recommande que cette problématique soit soumise au Ministère des finances pour en analyser les impacts et faire toute recommandation appropriée aux circonstances.

CONCERNANT LES DÉPENSES ÉLECTORALES

Limite des dépenses électorales

La limitation des dépenses électorales a été fixée dans le but de donner à tout parti politique ou tout candidat, des moyens comparables de s'exprimer et d'empêcher les mieux nantis, par une propagande publicitaire intensive, de s'approprier le vote des électeurs. Puisque les dépenses électorales peuvent influencer le résultat d'une élection, le plafond imposé par la loi réduit l'avantage potentiel de ceux qui disposent de ressources financières importantes. Une limitation des dépenses électorales paraît ainsi nécessaire pour maintenir l'équilibre entre les forces qui s'affrontent.

Au Québec, les dépenses électorales sont limitées de façon à ne jamais dépasser, pour un parti au cours d'élections générales, 0,65 $* par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où ce parti a un candidat officiel.

* Taux en vigueur du 1er avril 2006 au 31 mars 2007

Pour chaque candidat, les dépenses électorales doivent être limitées de façon à ne pas dépasser 1,11 $* par électeur au cours d'élections générales. Toutefois, dans les circonscriptions de Duplessis, René-Lévesque, Rouyn-Noranda-Témiscamingue et Ungava, le maximum est augmenté de 0,28 $* par électeur et dans la circonscription des Îles-de-la-Madeleine, le maximum est augmenté de 0,78 $* par électeur.

Lors d'une élection partielle, la limite des dépenses électorales d'un candidat est augmentée de 0,64 $*, soit la part normalement attribuable au parti.

Depuis 2002, ces plafonds sont ajustés le premier avril de chaque année selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente en prenant comme base l'indice établi pour l'ensemble du Québec par Statistique Canada. Voir le tableau 12 pour connaître l'évolution des limites.

Aux dernières élections générales, seulement 16 agents officiels sur 645 candidats ont déclaré, dans leurs rapports de dépenses électorales, des dépenses électorales à plus ou moins 100 $ du maximum des dépenses permises (aucun dépassement de limite n'a été observé).

Depuis que les limites des dépenses électorales sont indexées suivant l'indice des prix à la consommation, rien n'indique que celles-ci soient insuffisantes. En fait, elles semblent adéquates en ce sens qu'elles favorisent la participation des électeurs, contribuent à favoriser la liberté d'expression tout en accordant aux partis et aux candidats qui s'affrontent les ressources les plus égales possibles.

Par ailleurs, le total des dépenses électorales a triplé depuis les élections de 1976 soit celles qui ont précédé la loi de 1977. Aux dernières élections générales de 2003, les dépenses électorales pour tous les partis autorisés ont été de 22 954 780 $ et les dépenses

de publicité représentaient 12 702 804 $, soit 55 %. L'évolution du total des dépenses électorales et des dépenses de publicité peut être constatée au tableau 13.

Cela dit, le seul ajustement discuté par les représentants des partis politiques concerne la fixation d'une limite qui tiendrait compte non seulement de l'éloignement de certaines circonscriptions électorales, qui sont actuellement en exception, mais aussi d'autres facteurs tels la superficie, la concentration urbaine de la population et les distances à parcourir pour rejoindre les électeurs. Bref, le coût « *per capita* » d'une même dépense électorale n'est pas similaire d'une circonscription à l'autre et par conséquent, les limites fixées par la loi devraient en tenir compte.

La rémunération des travailleurs d'élection

Pendant la période électorale, seul l'agent officiel d'un candidat ou d'un parti politique autorisé, ou son adjoint, peut faire ou autoriser des dépenses électorales. À cette occasion, plusieurs personnes sont sollicitées pour agir à titre de travailleurs d'élection.

Puisqu'il n'y a pas de lien d'emploi entre l'agent officiel et le travailleur d'élection, aucun relevé de rémunération n'est émis à ces derniers.

Au fil des ans, le Directeur général des élections a constaté un « *modus operandi* » selon lequel un travailleur d'élection verse à l'entité autorisée liée à l'agent officiel, de qui il a reçu une rémunération, une contribution d'un montant équivalent à ladite rémunération. D'un côté, le travailleur d'élection bénéficie d'un crédit d'impôt pour cette contribution politique. De l'autre côté, le montant ainsi versé est inscrit au rapport de dépenses électorales et l'entité autorisée peut récupérer 50 % du montant de la rémunération versée au travailleur d'élection, au titre de remboursement de dépenses électorales.

Voici un exemple fictif : l'agent officiel débourse un montant de 400 $ à titre de rémunération à un travailleur d'élection, lequel, après avoir encaissé ce montant, verse une contribution de 400 $ au représentant officiel de l'entité autorisée liée à l'agent officiel. L'effet est ainsi nul pour l'entité autorisée de même que pour le travailleur d'élection. Le Directeur général des élections rembourse 50 % de cette dépense électorale, soit 200 $ et un crédit d'impôt de 75 % de 400 $, soit 300 $, est versé au travailleur d'élection par Revenu Québec. Coût total des déboursés par l'État : 500$.

Aucun relevé de rémunération n'est émis à ces travailleurs d'élection par les agents officiels, le Directeur général des élections n'a aucun moyen de s'assurer que leur rémunération sera incluse dans leur déclaration de revenus et cela n'est pas son rôle. Le Directeur général des élections demande au moins aux agents officiels d'aviser adéquatement leurs travailleurs d'élection de l'obligation de déclarer ces revenus à leur déclaration annuelle de revenus.

Comme pour toute autre dépense électorale, le Directeur général des élections s'assure d'avoir une pièce justificative à l'appui de chaque rémunération versée.

En conséquence, avant de procéder au remboursement de la dépense électorale, le Directeur général des élections souhaite que des documents officiels soient requis de la part des agents officiels pour attester la rémunération versée. Lorsque la rémunération totale excède 60 $, on vérifie que la facture est détaillée et qu'elle indique un tarif ou prix unitaire que l'on peut valider avec le prix courant du marché.

Les membres du Groupe de réflexion ont pris connaissance de la problématique entourant la rémunération des travailleurs d'élection au regard des impacts fiscaux combinés au remboursement des dépenses électorales qui y sont directement associées.

Pour pallier à cette problématique, les membres suggèrent que le Directeur général des élections établisse par directive une obligation d'émettre une facture officielle pour travail accompli du travailleur d'élection à l'agent officiel. Cette facture devra également être signée par le travailleur d'élection.

CONCERNANT LA DIVULGATION ET LA TRANSPARENCE

L'une des grandes questions qui se pose à propos du financement des partis est de savoir comment contrôler l'application des dispositions et comment renforcer la confiance de l'opinion publique dans les partis et le système politique. La transparence est ici le maître-mot, c'est-à-dire qu'il faut des règles imposant aux partis de publier leurs comptes et de se soumettre à un contrôle indépendant. En cas de non-respect de ces obligations ou d'autres tentatives d'irrégularités ou de fraude, des sanctions claires doivent être prévues.

La divulgation des contributions

Dans la plupart des États, des dispositions relatives à la publication des contributions et de l'identité des donateurs ont été adoptées. Auparavant, on considérait que les citoyens devaient pouvoir exprimer leur opinion politique de façon anonyme, y compris lors du versement d'une contribution, au nom du principe du secret du vote. La question qui se pose maintenant est de savoir où se situe le seuil au-delà duquel le montant des contributions et l'identité des donateurs doivent être divulgués. Si le seuil est trop élevé, il sera critiqué et s'il est trop bas, l'information sera non significative. La périodicité avec laquelle ces renseignements sont fournis tient lieu aussi d'une réflexion à faire.

Il faut reconnaître que l'application concrète de la règle qui édicte que les contributions soient versées par des électeurs à même leurs propres biens est relativement difficile à vérifier. Les principaux problèmes surviennent lorsque des contributions sont faites par des

prête-noms ou lorsque celles-ci font subséquemment l'objet d'un remboursement par un tiers. En pareille circonstance, la vérification directe est impossible. Il existe par contre des alternatives indirectes et c'est à ce moment-là que la divulgation des noms, adresses et montants reçus d'électeurs peut servir de mécanisme utile pour assurer un respect de la loi.

Cela dit, pour toute contribution, le représentant officiel ou la personne désignée par écrit par le représentant officiel délivre un reçu au donateur. Le reçu doit indiquer l'adresse du domicile de l'électeur. Le représentant officiel doit, pendant une période de deux ans suivant la date de production du rapport financier, conserver les reçus qui ont été délivrés pour les contributions reçues.

En outre, le représentant officiel d'un parti politique autorisé doit, au plus tard le 30 avril de chaque année, transmettre au Directeur général des élections, pour l'exercice financier précédent, un rapport financier comportant notamment un bilan et un état des résultats. L'exercice financier correspond à l'année civile.

L'état des résultats doit comporter un relevé général des revenus et le total des dépenses et indiquer aussi :

- ✓ Le total des contributions de 200 $ ou moins;
- ✓ Le nombre et le total des contributions de plus de 200 $.

Le rapport financier doit en outre indiquer :

- ✓ Pour chaque électeur dont la contribution totale au parti et à chacune de ses instances dépasse 200 $, son nom, l'adresse complète de son domicile et le montant versé. Ces renseignements doivent être présentés selon l'ordre alphabétique du nom de l'électeur.

Quant à une instance autorisée de parti, le représentant officiel doit, au plus tard le 1er avril de chaque année, produire un rapport financier au Directeur général des élections pour l'exercice financier précédent. Ce rapport financier doit contenir un état des résultats ainsi que les renseignements prévus pour le rapport financier annuel d'un parti autorisé.

Les renseignements contenus dans le rapport financier et les reçus délivrés ont un caractère public sauf pour les reçus délivrés pour les contributions de 200 $ et moins.

Par ailleurs, en ce qui a trait à l'information du public, le Directeur général des élections doit rendre accessibles au public les renseignements, rapports ou documents relatifs à la loi en omettant, lorsqu'ils sont rendus accessibles sur un site Internet, l'adresse des électeurs qui ont versé une contribution; toutefois, une copie sur support papier doit comporter l'adresse de ces électeurs.

De par l'application des règles précédemment décrites, il faut comprendre que la divulgation des contributions de plus de 200 $ est déjà assurée, ce qui reflète d'ailleurs les tendances canadiennes et même internationales en cette matière.

Toutefois, avec l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, il est maintenant possible de divulguer plus rapidement les renseignements exigés en matière de contribution, d'en améliorer la périodicité. Présentement, dans certaines situations, une contribution peut être divulguée plus de 16 mois après que celle-ci ait été versée. Ainsi, à l'instar des dispositions prévues dans la Loi électorale du Canada, le Directeur général des élections était favorable à ce que le représentant officiel d'un parti ou d'une instance autorisée de parti produise un rapport auprès du Directeur général des élections dans les 30 jours suivant la fin de chaque trimestre d'un exercice financier. Cette opinion n'est pas partagée par les représentants des partis politiques.

Par ailleurs, les membres du Groupe de réflexion ont pris connaissance de la recommandation faite dans le rapport d'enquête de M[e] Jean Moisan à l'effet d'obliger la divulgation des noms et coordonnées de l'employeur ou de l'entreprise dont le donateur tire son revenu.

Après discussion et malgré le fait que les avis exprimés dans les médias étaient plutôt favorables, certains partis politiques sont défavorables à l'implantation d'une telle recommandation. La divulgation de telles données aurait faussement pour effet d'associer une personne morale à un parti politique. À la base, une contribution est personnelle et il faut distancer celle-ci de toute personne morale. Il est plausible de croire que plusieurs électeurs hésiteraient à contribuer à un parti politique s'ils étaient contraints de fournir les noms et coordonnées de leur employeur ou de l'entreprise dont ils tirent leurs revenus, surtout lorsque leurs idées politiques sont divergentes de celles de leur patron.

Par ailleurs, l'application d'une telle mesure aurait faussement pour effet de développer des attentes auprès de la population, de créer une illusion de contrôle.

La reddition des comptes et les règles comptables

Même lorsque la divulgation de l'information abonde, la comptabilité et la reddition de compte peuvent parfois manquer de précision.

D'une façon générale, les partis doivent rendre compte de leurs revenus et de leurs dépenses. En principe, ces renseignements sont divulgués par le biais de la publication obligatoire d'un rapport financier annuel et, pour les campagnes électorales, par la publication obligatoire d'un rapport de dépenses électorales. Alors que cette obligation générale est largement répandue partout, les dispositions concernant le détail des

renseignements à fournir et l'autorité à laquelle doit être soumis le rapport de même que les modalités de la publication de celui-ci, varient considérablement d'un État à l'autre.

Les rapports doivent mentionner non seulement la source de revenus mais également les dépenses et les biens du parti. L'objectif visé est qu'un citoyen moyen puisse être informé facilement de la situation financière des partis par les rapports qu'ils produisent. Le plus souvent, les sources de revenus et les dépenses qui doivent être mentionnées à un rapport financier sont précisées par la loi.

Aux fins de publication, il faut trouver un équilibre entre la nécessité de donner une présentation complète de la situation financière d'un parti et celle de rendre cette présentation accessible au citoyen ordinaire. Cette exigence se reflète dans diverses dispositions légales ou réglementaires.

Le rapport financier d'une instance autorisée de parti

Conformément à la Loi électorale, le représentant officiel d'une instance autorisée de parti doit, au plus tard le 1er avril de chaque année, produire un rapport financier au Directeur général des élections pour l'exercice financier précédent. Ce rapport financier ne contient qu'un état des résultats et certains renseignements prévus aux articles 114 et 115 de la loi.

Ce rapport financier est actuellement prescrit par une directive du Directeur général des élections. Le contenu de ce rapport financier a été élaboré en 1992 et aucun changement n'y a été apporté depuis.

Contrairement au parti politique, il est à noter que le rapport financier d'une instance autorisée de parti ne fait pas l'objet d'une vérification par une personne ayant légalement le droit de pratiquer la vérification publique au Québec. À cet égard, c'est le Directeur général

des élections qui examine le rapport financier d'une instance autorisée de parti et qui vérifie la conformité de certaines données financières aux dispositions de la loi.

L'état des résultats est présenté sous la forme d'une conciliation entre l'encaisse au début et à la fin d'un exercice financier. Ainsi, certaines rentrées ou sorties de fonds sont actuellement présentées à l'état des résultats alors que celles-ci devraient plutôt se rapporter à des éléments devant constituer un bilan (ex. : emprunts et placements).

Puisque le rapport financier d'une instance autorisée de parti ne contient pas de bilan, certains éléments d'actifs ou de passifs, qui ne sont pas présentés dans les renseignements complémentaires prévus à l'article 115, demeurent inconnus des lecteurs, tout comme l'actif net de chaque instance.

Cette manière de présenter les données financières d'une instance autorisée de parti, qui s'appuie essentiellement sur la base d'une comptabilité de caisse[4], ne respecte pas les principes comptables généralement reconnus, ni les nouvelles normes comptables de l'Institut canadien des comptables agréés en matière de présentation de l'information financière. Cela dit, les conventions comptables entourant actuellement la présentation de l'information financière d'une instance autorisée de parti peuvent différer d'une entité à l'autre.

[4] Comptabilité de caisse : Les transactions sont comptabilisées au moment où les activités sont réglées par un encaissement ou un décaissement.

Par ailleurs, puisque les instances autorisées d'un parti politique font partie intégrante du périmètre comptable[5] du parti, les états financiers de celui-ci pourraient être consolidés ou, à tout le moins, présentés avec une information minimale et obligatoire par voie de notes afférentes aux états financiers portant sur :

- ✓ Le total des actifs;
- ✓ Le total des passifs;
- ✓ Les actifs nets;
- ✓ Les produits;
- ✓ Les charges;
- ✓ Les différences significatives dans les conventions comptables des instances par rapport à celles du parti.

Pour améliorer la présentation de l'information financière des instances autorisées d'un parti politique et ainsi rendre la reddition des comptes plus facile à comprendre, à comparer avec d'autres partis et être conforme aux principes et normes comptables généralement reconnus et spécifiques aux partis politiques, les recommandations suivantes sont faites :

- ✓ Revoir complètement la présentation du rapport financier d'une instance autorisée de parti afin qu'il comporte un état des résultats et un bilan présentés selon les principes comptables généralement reconnus et qu'il contienne les renseignements déjà prévus aux articles 114 et 115 pour un parti politique. En outre, le rapport financier pourrait minimalement contenir une déclaration complète signée par le représentant officiel, de même que des états relatifs aux contributions reçues ou retournées, aux placements, aux emprunts et cautionnements, ainsi qu'aux transferts reçus ou effectués.

[5] Périmètre comptable : Le périmètre comptable d'un parti politique englobe les instances autorisées du parti qui ont l'obligation de rendre compte de la gestion de leurs opérations et ressources financières au Directeur général des élections.

- ✓ Faciliter la préparation du rapport financier et la tenue des registres comptables pertinents, par le développement d'une application informatique qui serait disponible au représentant officiel de chaque instance autorisée de parti.

- ✓ Privilégier la présentation non consolidée des états financiers d'un parti avec ceux des instances, mais fournir par voie de notes afférentes au rapport financier du parti, certaines informations permettant de mieux dresser une vue globale sur la situation financière d'un parti. Le Directeur général des élections pourrait compiler des états financiers consolidés pour un parti, mais ceux-ci ne seraient pas vérifiés par une personne ayant légalement le droit de pratiquer la vérification publique au Québec.

Le rapport financier d'un parti politique

Actuellement, un ensemble de règles régit le fonctionnement et les activités des partis politiques et de leurs instances autorisées. De façon générale, tout en tenant compte des particularités des activités des partis politiques, les états financiers doivent être dressés en conformité avec les principes comptables généralement reconnus de façon à présenter fidèlement la situation financière et à divulguer tout fait important qui s'y rapporte.

Les états financiers d'un parti politique constituent l'un des principaux moyens pour évaluer et rendre compte de leur gestion financière et de l'utilisation de leurs ressources. Conséquemment, les états financiers doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des opérations et des ressources financières dont le parti politique est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des instances incluses dans son périmètre comptable puisque celles-ci sont sous son contrôle.

Les organismes sans but lucratif (OSBL) doivent se conformer aux nouvelles normes comptables particulières publiées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) pour les exercices financiers ouverts à compter du 1er avril 1997.

Selon l'Ordre des comptables agréés du Québec (OCAQ), un organisme sans but lucratif est défini comme une « entité qui n'a normalement pas de titres de propriété transférables et dont l'organisation et le fonctionnement visent exclusivement des fins sociales, éducatives, professionnelles, religieuses, charitables, ou de santé, ou toute autre fin à caractère non lucratif. Les membres, les apporteurs (auteurs d'apports*) et les autres pourvoyeurs de ressources ne reçoivent en leur qualité aucun rendement financier direct de l'organisme ».

Suivant cette définition, il serait plausible de considérer un parti politique comme un OSBL du secteur privé. D'ailleurs, dans son bulletin d'interprétation relatif aux taxes à la consommation, Revenu Québec considère déjà un parti politique comme un OSBL.
Les recommandations de l'ICCA pour les OSBL devraient donc s'appliquer à un parti politique puisqu'en vertu de l'article 113 de la Loi électorale, les états financiers sont préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus.

Cela dit, différentes méthodes de comptabilité peuvent être choisies et utilisées dans la présentation des états financiers d'un OSBL :

- ✓ Méthode du report sans comptabilité par fonds;
- ✓ Méthode du report avec comptabilité par fonds;
- ✓ Méthode de comptabilité par fonds affectés.

* Un apport, en comparaison à d'autres types de produits, est particulier aux OSBL en ce sens qu'il suppose un transfert sans contrepartie d'argent ou d'autres actifs ou une annulation sans contrepartie d'un élément de passif.

Pour aider à choisir la méthode la plus appropriée, il faut tenir compte des besoins des utilisateurs des états financiers en matière d'information financière.

Même si la divulgation d'information peut paraître parfois abondante, la méthode de comptabilité et les conventions comptables présentement utilisées pour la présentation des états financiers manquent d'uniformité.

Actuellement, les conventions comptables peuvent différer d'un parti à l'autre pour des situations pourtant semblables et nous ne pouvons prendre pour acquis que les utilisateurs des états financiers sont au courant de ces différences. Or, l'utilisation de conventions comptables différentes à l'égard d'opérations du même ordre peut aboutir à des résultats sensiblement différents.

Il serait donc essentiel de prévoir des directives claires et uniformes qui serviraient de base à l'élaboration d'un ensemble cohérent de normes et de conventions comptables appropriées aux partis politiques pour améliorer et uniformiser la présentation de l'information financière, pour avoir une vue globale de la situation financière et surtout pour accroître la comparabilité des partis politiques et ce, indépendamment de la structure interne de gestion d'un parti. À cet égard, il fut notamment discuté le fait que la présentation des listes de donateurs diverge passablement d'un parti politique à l'autre.

Dans ses priorités et objectifs de recherche, le Directeur général des élections avait d'ailleurs prévu la réalisation d'une étude pour proposer des améliorations à la présentation de l'information financière apparaissant aux rapports financiers des partis politiques et de leurs instances, de manière à respecter les normes de l'ICCA pour les OSBL du secteur privé. Dans son rapport d'enquête, M^{e} Jean Moisan fait par ailleurs de la « standardisation des rapports financiers et des listes de donateurs », l'une de ses principales recommandations.

Finalement, la stratégie de vérification fondée sur le risque, l'importance relative, la détection et la communication des inexactitudes, la compréhension du contrôle interne et l'intégralité des opérations financières, devrait faire l'objet d'un document de référence à convenir avec l'Ordre des comptables agréés du Québec à l'instar de ce qu'a fait l'ICCA pour les vérificateurs d'associations de circonscriptions enregistrées nommés en vertu de la Loi électorale du Canada. Cet élément est d'ailleurs une préoccupation importante déjà manifestée par des vérificateurs externes de partis politiques.

Une course à la chefferie

Actuellement, la Loi électorale ne contient pas de règles particulières et spécifiques à une course à la chefferie d'un parti politique. Malgré le fait que le législateur et les partis politiques ont toujours considéré qu'une course à la chefferie n'était pas soumise à la Loi électorale pour son financement, le Groupe de réflexion s'est penché sur cette question afin d'évaluer si 25 ans après la loi de 1977, une telle absence de règle était toujours appropriée.

D'entrée de jeu, mentionnons que les échanges intervenus entre les membres du Groupe de réflexion ont pu faire ressortir un consensus à ce que la Loi électorale contienne des règles concernant le financement d'une course à la chefferie.

Voici l'essentiel des commentaires qui ont été émis à ce sujet :

- ✓ À partir du moment où le régime de financement politique est jugé souhaitable au Québec, les électeurs peuvent difficilement comprendre comment on peut écarter une course à la chefferie des règles habituelles de financement.

- ✓ L'introduction de règles en matière de course à la chefferie apporterait une plus grande transparence et donnerait à la population l'assurance qu'une course à la chefferie ne serait pas financée par des intervenants qui peuvent soulever subséquemment des revendications empreintes de corporatisme. Ceci constituerait en quelque sorte une « sauvegarde » à donner à la population.

- ✓ Si un des objectifs visés par les contributions politiques versées par des électeurs est de libérer un candidat ou un parti de ses bailleurs de fonds, cet objectif prend encore plus de sens lorsqu'il s'agit d'une course à la direction d'un parti politique.

- ✓ Tous les représentants des partis politiques s'entendent néanmoins pour dire que de telles règles, même si elles peuvent être internes à un parti politique, devraient traduire les principes qui sous-tendent les règles déjà établies dans la Loi électorale.

- ✓ Tous les membres du Groupe de réflexion s'entendent à dire aussi que le modèle retenu par le fédéral est trop lourd et complexe et qu'il représenterait des difficultés importantes d'application.

Cela dit, les membres du Groupe de réflexion recommandent la mise sur pied d'un groupe de travail dont le mandat serait de présenter un ensemble cohérent de règles spécifiques à une course à la chefferie en respect des principes fondamentaux suivants :

- ✓ Les contributions devraient être réservées aux seuls électeurs et celles-ci devraient être divulguées globalement, sans nécessairement identifier quel électeur a contribué à quel candidat.

- ✓ Une course à la chefferie devrait donner lieu à la production d'un rapport global accessible au public.

- ✓ Comme pour toute autre règle prévue dans la Loi électorale, le Directeur général des élections devrait pouvoir y exercer un contrôle et une vérification.

TROISIÈME PARTIE

LES MODALITÉS D'APPLICATION

Le statut de l'institution chargée de contrôler le financement des partis a de toute évidence un impact sur l'efficacité de ce contrôle et sur la confiance que la population peut y accorder. Dans la plupart des États, les rapports des partis sont examinés par un organe externe dont le degré d'indépendance varie considérablement d'un pays à l'autre. Aussi, des vérificateurs officiels examinent les rapports financiers et les bilans. Les vérificateurs qui ont des liens étroits avec le parti ne peuvent être désignés pour vérifier le rapport financier du parti.

Le Québec ne fait pas exception à cette règle universelle puisqu'une telle responsabilité a été confiée au Directeur général des élections. Pour assumer une telle responsabilité, le Directeur général des élections exerce un double rôle : celui d'éducateur et celui de contrôleur. Son rôle d'éducateur passe par des activités d'information et de formation et son rôle de contrôleur passe par des activités de vérification et des activités plus coercitives reliées à l'application de sanctions pénales, administratives ou électorales.

PREMIER VOLET – L'INFORMATION ET LA FORMATION

Depuis l'introduction de la loi en 1977 les activités de formation, d'information et de sensibilisation du public ont toujours constitué des priorités pour le Directeur général des élections. À cet égard, il importe avant toute chose de bien faire connaître la loi. Malgré les efforts constants consentis, force est de constater que les règles de financement politique apparaissent, encore aujourd'hui, faire l'objet d'une méconnaissance générale de la part des intervenants concernés. En conséquence, le Directeur général des élections doit poursuivre et intensifier de tels efforts pour mieux faire connaître les particularités et les

avantages du modèle québécois de financement politique auprès de la population en général mais aussi auprès des représentants politiques, des médias, des municipalités, des commissions scolaires, des corporations professionnelles et des dirigeants d'entreprises privées (notamment par le biais de la Fédération des chambres de commerce du Québec).

Aussi, bien qu'il soit responsable de l'application des dispositions en matière de financement politique, le Directeur général des élections ne peut à lui seul voir à l'atteinte des objectifs visés à la loi de 1977. Pour y arriver, des activités de formation continue et un soutien constant doivent être offerts aux représentants des partis politiques et de leurs instances, afin que ceux-ci puissent transposer dans la réalité l'esprit de la loi et puissent partager cette responsabilité de faire appliquer et de faire respecter les règles du jeu.

Pour bien apprécier les activités actuellement menées par le Directeur général des élections en matière d'information, de formation et de soutien aux intervenants, le lecteur est invité à prendre connaissance d'une liste exhaustive présentée au tableau 14.

DEUXIÈME VOLET – LE CONTRÔLE ET LA VÉRIFICATION

Le Directeur général des élections a aussi le devoir de vérifier si les partis, les instances de partis et les candidats se conforment aux dispositions de la loi en matière de financement politique. À cet égard, il reçoit, examine et vérifie les rapports financiers annuels et les rapports de dépenses électorales ou réglementées qui lui sont transmis. Il examine aussi chacune des demandes d'allocation des partis politiques provinciaux.

En cette matière, le Directeur général des élections entend développer, intensifier et systématiser toutes ses activités de vérification financière et de vérification de conformité auprès des partis et de leurs instances, tel qu'il s'y était d'ailleurs engagé dans son Plan d'action 2003-2006 en matière de financement politique. Il s'agit ici d'une recommandation

également formulée dans le rapport d'enquête de M^e^ Jean Moisan. En cette matière, les membres des partis politiques sont également en accord à ce que le Directeur général des élections assure, par le biais de telles vérifications, un resserrement des règles. D'ailleurs, tous les avis exprimés à la suite de la publication de cette recommandation de M^e^ Moisan ne sont que positifs à l'égard de celle-ci.

Le résultat de ces vérifications peut aboutir quelquefois sur un processus d'enquête et de poursuite. Il est à noter que le Directeur général des élections a fait face, au cours des dernières années, à une forte croissance du nombre de rapports de dépenses électorales et de rapports financiers produits par les diverses entités autorisées issues des secteurs provincial, municipal et scolaire.

TROISIÈME VOLET - LES SANCTIONS PÉNALES

L'existence et surtout l'application effective de sanctions peuvent contribuer à dissuader les partis ou leurs membres de chercher à contourner les règles établies en matière de financement des partis. Un problème intimement lié à l'élaboration d'un régime de sanctions est celui de déterminer celui qui doit être sanctionné : le politicien, le parti ou l'un de ses représentants ou dirigeants. En cas de violation de la législation, les partis politiques devraient faire l'objet de sanctions appropriées et lorsqu'une responsabilité individuelle est engagée, les personnes visées devraient individuellement être sanctionnées.

Au Québec, comme dans la plupart des pays, les candidats sont largement protégés de toute responsabilité, sauf lorsqu'ils sont directement ou activement impliqués dans une infraction donnée. Généralement, c'est le représentant ou l'agent officiel qui s'expose aux sanctions pour infractions. Les militants et les membres du parti ne sont pas responsables d'un comportement illicite de leurs dirigeants.

Il appert que dans plusieurs États d'Europe, le non-respect des règles régissant les dons, l'obligation de déclaration et le financement des campagnes électorales sont sévèrement punis. Dans ce domaine, les sanctions applicables peuvent aller de la confiscation des dons au retrait d'un certain statut, de la réduction ou la perte du droit à des aides publiques à l'application de sanctions pénales. Les sanctions peuvent être prises à la fois contre le parti et contre le membre du parti mis en cause dans l'affaire.

Au Québec, les sanctions pour violation des dispositions sur le financement des partis politiques sont de trois ordres : pénales, administratives ou électorales. La sanction la plus efficace est électorale, c'est-à-dire l'inéligibilité à se présenter à une élection ou l'inhabilité à siéger.

Pour s'assurer du respect de la loi, le Directeur général des élections dispose des mêmes pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le financement des partis politiques que ceux qu'il possède en matière de scrutin et ils sont comparables à ceux que possèdent d'autres organismes gouvernementaux et ministères qui assument des responsabilités d'enquête. Ces pouvoirs sont ceux d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête, sauf le pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Le Directeur général des élections prend tous les moyens légaux qu'il juge nécessaires pour mener à bien une enquête. Il exerce toutefois ses pouvoirs dans le respect des chartes des droits et des libertés, qui énoncent que chacun a le droit à la protection de sa vie privée et à la protection contre l'auto-incrimination.

La jurisprudence fait une distinction entre une enquête de nature administrative, en vertu d'une loi réglementaire, et une enquête de nature criminelle. Dans ce dernier cas, puisque l'objectif poursuivi par l'enquête est d'établir une responsabilité pénale, les garanties

prévues par les chartes s'appliquent et les pouvoirs de contrainte ne sont généralement pas utilisés.

Les sanctions applicables en matière de financement politique n'ont, pour l'essentiel, que peu évolué depuis la mise en œuvre de la loi en 1977.

Le dépôt d'une plainte donne habituellement lieu à une enquête mais toutes les enquêtes effectuées par le Directeur général des élections n'impliquent pas nécessairement une poursuite devant les tribunaux. Trois critères guident le Directeur général des élections dans la décision d'intenter une poursuite : les faits reprochés constituent une infraction claire; une preuve convaincante peut être présentée au tribunal grâce à la qualité des renseignements ou documents recueillis et la cause revêt un caractère d'exemplarité.

En matière de financement politique, les principales infractions concernent :

- ✓ Contribution d'un non-électeur;
- ✓ Contribution d'un électeur autrement qu'à même ses propres biens;
- ✓ Contribution provenant d'un tiers versée par l'entremise d'un électeur;
- ✓ Solliciteur non autorisé par le représentant officiel;
- ✓ Dépense électorale non autorisée par un agent officiel;
- ✓ Dépense électorale : prix différent du prix du marché;
- ✓ Dépense électorale : exécuter une commande de dépense électorale qui n'est pas faite ou autorisée par un agent officiel;
- ✓ Rapport de dépenses électorales ou rapport financier non produit;
- ✓ Réclamation d'un fournisseur non acquittée avant la production du rapport de dépenses électorales.

Bien qu'il y ait toujours lieu de privilégier les volets information, formation, soutien et vérification du mandat du Directeur général des élections, les mesures dissuasives et coercitives revêtent une importance capitale afin de s'assurer d'une bonne application de la loi et en conséquence, celles-ci ont fait l'objet d'une réflexion particulière.

Les peines

Les peines applicables en vertu de la Loi électorale sont essentiellement des amendes qui varient de 500 $ à 10 000 $ sauf lorsqu'une infraction constitue une manœuvre électorale frauduleuse. Il n'y a pas de peine spécifique pour les personnes morales, en matière de financement, sauf dans le cas de l'article 561 en regard du défaut pour toute personne de détenir une autorisation du Directeur général des élections pour solliciter ou recueillir des contributions, pour effectuer des dépenses. À cet égard, la loi prévoit une amende de 3 000 $ à 30 000 $ pour les personnes morales.

À l'occasion d'une première infraction, la peine minimale est généralement demandée par le Directeur général des élections. Seuls des facteurs aggravants tels la récidive, le statut du contrevenant ou les montants en cause, inciteront le Directeur général des élections à demander une peine plus élevée.

Paradoxalement, on constate que la Loi sur les élections scolaires prévoit une amende minimale de 1 000 $ pour les personnes physiques et une amende minimale de 3 000 $ pour les personnes morales et ce, pour toutes les infractions en matière de financement.

Cela dit, les peines prévues à la Loi électorale manquent d'effet dissuasif et le principe de base de l'exclusion des personnes morales en ce qui regarde le financement des partis politiques devrait se traduire par une sévérité plus grande à leur endroit.

Enfin, une analyse comparative des amendes relatives au financement et au contrôle des dépenses électorales prévues à la Loi électorale, à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et à la Loi sur les élections scolaires a fait ressortir un manque de cohérence.

En premier lieu, il y aurait lieu de revoir à la hausse les amendes imposées. Par ailleurs, les peines devraient faire l'objet d'une modulation en fonction de la gravité des infractions et du caractère récurrent de celles-ci. Les amendes fixées dans la Loi sur les élections scolaires pourraient, à ce titre, servir de référence.

En second lieu, il faut prioriser une harmonisation des peines entre les diverses lois électorales québécoises que sont : la Loi électorale, la Loi sur la consultation populaire, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et la Loi sur les élections scolaires. Par conséquent, et conformément à ce qui est déjà prévu dans la Loi sur les élections scolaires, des peines spécifiques devraient être introduites dans la Loi électorale pour sanctionner plus sévèrement et particulièrement les infractions commises par des personnes morales dans le contexte où ces dernières ne peuvent contribuer directement ou indirectement à un parti.

Finalement, il y aurait lieu d'évaluer la possibilité de prévoir une nouvelle infraction pour une personne morale qui tolère, dans ses lieux, une publicité qui constitue une dépense électorale ou qui influence ou tente d'influencer un de ses employés à effectuer des dépenses en période électorale.

Les manœuvres électorales frauduleuses (MEF)

En matière de financement politique, les infractions constituant des manœuvres électorales dites « frauduleuses » visent essentiellement les actes suivants :

- ✓ le dépassement du plafond des dépenses électorales;
- ✓ la falsification de documents relatifs à une dépense électorale ou du rapport de dépenses électorales;
- ✓ l'acquittement d'une réclamation faite autrement que de la manière prescrite à la loi;
- ✓ l'autorisation d'un candidat ou d'un chef de parti à faire une dépense électorale non conforme.

Le terme « MEF » ne convient pas toujours à la nature des infractions concernées. En matière de financement, il serait avantageux et approprié de rechercher un terme convenant davantage à la nature des infractions commises.

Une personne déclarée coupable d'une MEF, perd ses droits électoraux pour une durée de cinq ans, soit la perte du droit de se livrer à un travail de nature partisane, de voter et d'être candidate à une élection et d'occuper une fonction dont la nomination est faite par décret du gouvernement ou par résolution de l'Assemblée nationale.

Malgré le fait que les règles relatives à l'interdiction des contributions des personnes morales et à l'interdiction des tiers de faire des dépenses électorales sont au cœur de notre législation québécoise de financement politique, les infractions liées à ces règles ne sont pas considérées comme une MEF. Pourtant, les infractions à ces règles sont celles qui ont donné lieu au plus grand nombre de poursuites judiciaires prises par le Directeur général des élections et elles sont au cœur de certaines révélations récemment dénoncées lors de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires présidée par le juge John H. Gomery.

À cet égard, bien que le Directeur général des élections ait suggéré que les infractions aux règles concernant les contributions et l'intervention des tiers puissent être ajoutées à celles qui constituent une manœuvre électorale frauduleuse, les représentants des partis

politiques considèrent qu'il serait plutôt préférable, dans un premier temps, d'augmenter les peines plutôt que de prévoir de nouvelles MEF, principalement lorsqu'une infraction est commise par une personne morale ou par un dirigeant de celle-ci en connaissance du fait.

Tous les membres du Groupe de réflexion s'entendent néanmoins pour dire qu'une MEF doit être vue comme une contravention grave à la loi, comme le fait, à titre d'exemple, de voter deux fois.

Par ailleurs, compte tenu du libellé actuel des dispositions de la Loi électorale, en ce qui concerne les conséquences d'une manœuvre électorale frauduleuse, il faut en comprendre que seules les infractions au niveau provincial qui constituent une manœuvre électorale frauduleuse ont une incidence sur les droits électoraux du contrevenant en matière provinciale. C'est donc dire qu'une infraction qui constitue une manœuvre électorale frauduleuse au niveau municipal ou scolaire n'a aucune incidence au niveau provincial alors que l'inverse est prévu dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et dans la Loi sur les élections scolaires.

Les lois électorales sont des lois de procédure, très techniques, qui répondent à des principes établis dans notre tradition démocratique qui sont les mêmes, tel le droit de vote, l'équité et la transparence, peu importe le palier électif.

Les lois électorales québécoises devraient donc être modifiées afin de prévoir qu'une manœuvre électorale frauduleuse, peu importe qu'elle soit commise au niveau provincial, municipal ou scolaire, comporte les mêmes conséquences quant à la perte des droits électoraux du contrevenant.

La responsabilité pénale des partis politiques

Étant donné le statut juridique flou des partis politiques, ces entités ne peuvent encourir de responsabilité pénale au sens de la Loi électorale.

Toutefois, au municipal une règle particulière a été édictée pour faire en sorte que les partis politiques encourent une responsabilité au même titre que les personnes physiques qui enfreignent la loi. En effet, l'article 638 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités prévoit, d'une part, que si un délégué, un agent officiel, un représentant officiel ou le chef d'un parti ou l'un des autres dirigeants fait, permet ou tolère un acte de nature illégale ou omet de faire un acte prescrit par la loi, le parti est responsable de cet acte ou de cette omission; et que, d'autre part, toutes ces personnes qui ont permis ou toléré l'infraction peuvent être poursuivies au même titre que le parti ou au lieu de celui-ci.

Les infractions en matière de financement et de dépenses électorales sont rarement le fait d'une seule personne. Cependant, la Loi électorale identifie un seul individu qui peut être poursuivi et qui, dans certains cas, n'est pas le véritable ou l'unique responsable de la contravention. On peut noter également que certaines contraventions à la Loi électorale sont commises au profit d'un parti politique par des personnes qui n'ont pas de fonction officielle au sens de la loi.

Une plus grande responsabilisation des partis politiques, justifie l'introduction d'une disposition similaire à celle prévue à l'article 638 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

L'imputabilité pénale des dirigeants de personnes morales

L'article 566 de la Loi électorale énonce une clause de complicité lorsqu'une infraction est commise par une personne physique. Cependant, elle ne permet pas de poursuivre un individu qui se rendrait complice d'une infraction commise par une personne morale en ayant aidé, par ses gestes à l'intérieur de l'organisation corporative, à la commission de l'infraction.

L'article 566 se lit comme suit : « Toute personne qui, par son acte ou son omission, en aide une autre à commettre une infraction est coupable de cette infraction, si elle savait ou aurait dû savoir que sa conduite aurait comme conséquence probable d'aider à la perpétration de l'infraction.

Toute personne qui, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, en incite ou en amène une autre à commettre une infraction est coupable de cette infraction ainsi que de toute autre infraction que l'autre commet si elle savait ou aurait dû savoir que sa conduite aurait comme conséquence probable la perpétration de ces infractions.

Ne constitue pas une défense le fait qu'aucun moyen ou mode de réalisation n'ait été proposé pour la perpétration de l'infraction ou que cette dernière ait été commise d'une manière différente de celle proposée. »

Cela dit, les infractions commises par certaines personnes morales étant au cœur des scandales politiques connus à ce jour et étant souvent importantes quant à leurs conséquences, vu les moyens financiers de ces intervenants et, dans certains cas, la grande influence que leur donne leur statut, une clause en complicité prévoyant l'imputabilité des dirigeants ayant engagé la responsabilité pénale de la personne morale a

été suggérée par le Directeur général des élections afin d'être ajoutée à la loi de manière à obtenir un effet encore plus dissuasif. Les recherches effectuées ont permis de répertorier un total de 33 lois du Québec qui contiennent des dispositions en matière de complicité des dirigeants des personnes morales.

Le libellé de la disposition proposée par le Directeur général des élections était le suivant: « Lorsqu'une personne morale commet une infraction, tout administrateur, dirigeant, sociétaire, employé ou agent de cette personne, qui a prescrit ou autorisé l'accomplissement de l'infraction ou qui y a consenti, acquiescé ou participé, est réputé être partie à cette infraction et est passible de la même peine que celle qui est prévue pour la personne morale, que celle-ci ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable. »

Cette proposition n'a reçu l'assentiment que des représentants d'un seul parti. Pour ce qui est des représentants des deux autres partis politiques, l'effet dissuasif en pareille matière devrait plutôt passer par une augmentation des amendes.

La prescription

En vertu de l'article 14 du Code de procédure pénale, toutes les poursuites pénales se prescrivent par un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction sauf si une disposition spécifique d'une autre loi prévoit un délai différent ou fixe le point de départ de la prescription à la date de la connaissance de la perpétration de l'infraction ou à la date où se produit un événement déterminé par cette loi.

La Loi électorale prévoit effectivement une règle particulière qui permet d'intenter une poursuite jusqu'à l'échéance du délai de cinq ans depuis la date de la perpétration de l'infraction si toutefois cette poursuite est intentée dans un délai d'un an de la connaissance de cette perpétration.

Les événements récents auxquels le Directeur général des élections a été confronté ont démontré que le délai d'un an de la connaissance de la perpétration de l'infraction pourrait s'avérer trop court compte tenu de la nature même des infractions commises, de l'importance du respect des règles établies par la Loi et, conséquemment, de l'effet dissuasif recherché par l'exemplarité d'une poursuite judiciaire.

Au surplus, vu l'importance des infractions qualifiées de manœuvre électorale frauduleuse qui commande un degré de sanction supérieur, combiné avec les motifs mentionnés plus haut, il ressort que le délai de 5 ans ne serait pas suffisant non plus pour atteindre l'effet recherché.

Il y aurait donc lieu de prévoir, à l'instar de la Loi sur le ministère du revenu, deux délais de prescription plus longs et mieux adaptés à la réalité pénale des infractions à la Loi électorale, à savoir une première prescription de 5 ans, à compter de la date de la commission de l'infraction, pour la plupart de celles-ci et une seconde prescription de 8 ans, à compter de la date de la commission de l'infraction, pour celles qualifiés de manœuvre électorale frauduleuse. Une telle règle serait donc semblable à celle énoncée à l'article 78 de la Loi sur le ministère du revenu qui se lit ainsi :

« **78.** Les poursuites pénales prévues par toute loi fiscale se prescrivent par cinq ans à compter de la date de la commission de l'infraction.

Toutefois, les poursuites pénales pour une infraction prévue par les articles 62, 62.0.1 ou 62.1[6] se prescrivent par huit ans à compter de la date de la commission de l'infraction. »

[6] Ces articles réfèrent à des cas de fraudes fiscales.

Actuellement, la Loi électorale du Canada (LEC) prévoit qu'une poursuite pour infraction à ses dispositions doit être engagée dans les 18 mois suivant la date à laquelle le commissaire aux élections fédérales a connaissance des faits qui lui donnent lieu, et au plus tard sept ans après la date de la perpétration. Le projet de loi C-2, Loi fédérale sur l'imputabilité modifie la LEC de manière à permettre au directeur des poursuites pénales d'intenter une poursuite cinq ans après la date à laquelle le commissaire aux élections fédérales est saisi des faits lui donnant lieu et porte le délai de prescription à dix ans.

La publicité des condamnations obtenues et des amendes payées par les contrevenants

La publicité des condamnations obtenues et des amendes payées par les contrevenants est déjà assurée par le Directeur général des élections, notamment par l'émission systématique de communiqués de presse, qui sont habituellement repris et diffusés par les médias (dans la région concernée, à tout le moins). Le rapport annuel du Directeur général des élections dresse aussi un inventaire de toutes les poursuites intentées par le Directeur général des élections et le résultat obtenu. Dans son rapport d'enquête, M^{e} Jean Moisan recommande des améliorations en cette matière. De l'avis des membres du Groupe de réflexion, les mesures existantes actuellement sont suffisantes.

QUATRIÈME VOLET - LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES OU ÉLECTORALES

Soulignons enfin que la loi exige de la part des entités politiques qu'elles produisent des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales à l'intérieur de délais précis. Une entité qui ne respecte pas ses obligations relatives à la production des rapports à produire peut se faire retirer son autorisation par le Directeur général des élections. D'autres motifs peuvent aussi justifier un retrait d'autorisation.

Le chef d'un parti peut, quant à lui, perdre son droit de siéger à l'Assemblée nationale si les rapports de son parti ne sont pas transmis dans les délais prescrits, et ce, tant que les rapports n'ont pas été produits.

Par ailleurs, une manœuvre électorale dite « frauduleuse », par exemple la production de faux rapports de dépenses ou de fausses factures, peut entraîner, pour une durée de cinq ans, la perte du droit de se livrer à un travail de nature partisane, de voter et d'être candidat à une élection, d'occuper une fonction dont la nomination est faite par décret du gouvernement ou par résolution de l'Assemblée nationale.

Le Groupe de réflexion n'a pas jugé approprié d'étudier plus à fond ce sujet.

QUATRIÈME PARTIE

CONCLUSION

Les conclusions et les recommandations formulées dans le présent rapport et regroupées ici visent à proposer des avenues de solution en matière de financement politique, pour sauvegarder la confiance des citoyens dans le système électoral québécois et dans les institutions démocratiques.

CONCERNANT LES OBJECTIFS DE BASE À LA RÉFORME DE 1977

➢ 1 - Des contributions réservées aux seuls électeurs (p. 10)

L'objectif fixé en 1977 de réserver aux seuls électeurs le droit d'effectuer des contributions politiques a été généralement atteint et celui-ci doit être maintenu dans sa forme actuelle. Aucune ouverture au financement politique provenant directement ou indirectement de personnes morales n'est recommandée même après discussion sur l'hypothèse énoncée de permettre le financement corporatif par le biais d'une fiducie administrée par le Directeur général des élections. Il n'est pas question non plus de prévoir certains groupes d'exception tels qu'auraient pu constituer les municipalités et les commissions scolaires.

➢ 2 - De meilleures voies de pénétration de l'information (p. 11)

Puisqu'on observe encore aujourd'hui une méconnaissance générale des principes, des objectifs et des règles qui forment le régime québécois de financement politique, le Directeur général des élections et les partis politiques sont invités à travailler sur de meilleures voies de pénétration de l'information en ciblant certains réseaux notamment

les donateurs, les milieux d'affaires, les municipalités, les commissions scolaires et la Fédération des chambres de commerce du Québec de même que les comptables agréés et les comptables généraux licenciés du Québec, afin d'en appeler à l'importance du respect des règles en matière de contribution politique.

Le Directeur général des élections est fortement invité à mettre en œuvre une mesure visant à fournir annuellement à chaque parti politique, un dépliant d'information relativement au respect des règles sur le financement politique. Ce dépliant serait acheminé à chaque donateur à l'occasion de la transmission par les partis politiques, après la fin de chaque année civile, des reçus d'impôt pour contributions politiques.

- **3 - L'engagement public des personnes morales (p. 12)**

Il serait souhaitable que les personnes morales s'engagent publiquement, dans leur rapport annuel par exemple, ou par l'adoption d'un Guide de conduite en affaires, au respect des règles prévues en matière de financement politique, au même titre que certains groupes ou corporations s'engagent publiquement au respect des normes sociales ou environnementales.

- **4 - L'amélioration de la reddition de comptes (p. 14)**

La divulgation générale des mouvements de fonds en politique constitue une pierre d'assise de la réforme de 1977 et une avancée majeure sur ce qui existait auparavant. Il doit en demeurer ainsi. La transparence est certes la règle de base la plus importante en matière de financement politique et elle préserve l'intégrité du système. Même si la divulgation de l'information abonde, il faut toutefois en améliorer la reddition de comptes par une plus grande clarté, précision et uniformité.

➢ **5 - L'encouragement à de petites contributions (p. 15)**

L'encouragement à de petites contributions et la diversification des revenus réduisent la possibilité pour un parti, un candidat ou un élu d'être soumis aux intérêts, aux influences et aux pressions qui pourraient être exercés sur eux si le versement de contributions substantielles était permis. Cet objectif de la loi de 1977 doit être maintenu.

➢ **6- La participation active des partis (p. 16)**

Tout changement et toute amélioration à la loi en matière de financement politique a jusqu'ici été le fruit d'échanges constructifs et de consensus issus du Comité consultatif. Il doit en demeurer ainsi, tel que prévu initialement en 1977, puisqu'une telle participation des partis est saine pour la démocratie et valorise le système politique québécois.

➢ **7 - La responsabilisation et l'imputabilité des intervenants (p. 17)**

Le Directeur général des élections ne saurait à lui seul atteindre les objectifs inhérents à la législation afférente au financement des partis politiques. Ainsi, la participation positive, la responsabilisation et l'imputabilité de tous les intervenants politiques sont impératives afin de transposer dans la réalité l'esprit de la loi et d'assurer la pérennité des règles de financement des partis introduites en 1977.

➢ **8 - L'intervention des tiers en période électorale (p. 20)**

Sans vouloir rompre l'équilibre entre les libertés individuelles et l'équité du processus électoral, certaines mesures préconisées dans l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale quant à l'intervention des tiers en période électorale, risquent de provoquer

des situations d'abus. En conséquence, les représentants des partis politiques appuient les représentations faites par le Directeur général des élections dans le mémoire qu'il a déposé à cet effet en novembre 2005 (voir la reproduction des représentations faites aux pages 21 et 22 du présent rapport).

CONCERNANT LES RÈGLES

- **9 - Les règles d'autorisation et de maintien d'un parti (p. 22, 23 et 26)**

Au sein du régime québécois de financement politique, le pluralisme des partis est notamment assuré par des mesures d'autorisation et de maintien d'un parti politique qui sont basées sur des règles simples et peu contraignantes. Toutefois, les nouvelles règles entourant le maintien de l'autorisation d'un parti politique n'apparaissent pas assez contraignantes et elles pourraient même entraîner une entorse à la démocratie québécoise. À tout le moins, il faudrait qu'une approche de responsabilisation des partis, les amenant à exercer un rôle concret auprès des citoyens dans le processus électoral soit introduite dans la loi. Des améliorations pertinentes sont suggérées aux pages 26 à 28 du présent rapport (obligation de participer aux affaires publiques, obligation de fournir une déclaration annuelle d'engagement à participer aux affaires publiques, obligation de fournir une liste à jour de ses membres (liste non publique et nombre minimal de 100 membres) à tous les trois ans).

- **10 - Le statut juridique d'un parti (p. 28 et 29)**

Plus de 25 ans après l'adoption de la loi de 1977, il ne fait aucun doute que le statut juridique d'un parti politique doit être précisé et reconnu. La question est surtout de savoir comment et pour quelles fins cette reconnaisse juridique doit être articulée. Un groupe de travail devrait être mis sur pied pour étudier la question du statut juridique

d'un parti politique, pour débattre en détail de la situation actuelle, pour identifier les avantages et les inconvénients associés au statu quo, à la reconnaissance de la personnalité morale ou à la reconnaissance spécifique de certains droits aux partis et finalement, pour formuler des recommandations sur les meilleures avenues à retenir incluant les modifications législatives.

- **11 – Cotisations des membres (p. 31)**

Les règles actuellement prévues à la Loi électorale en matière de droit d'adhésion apparaissent adéquates, bien fondées et satisfaisantes. Les membres du Groupe de réflexion recommandent que ces règles soient maintenues sous la forme actuelle.

- **12 - Des contributions volontaires, sans contrepartie ni remboursement (p. 33)**

Pour éviter toute confusion, il serait souhaitable d'introduire dans la loi des dispositions claires spécifiant qu'une contribution versée par un électeur doit être faite volontairement, sans contrepartie et qu'elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement par un tiers peu importe les circonstances. Le principe est clair, les personnes morales ne doivent pas contribuer directement ou indirectement à un parti politique de quelque façon que ce soit.

- **13 – Contributions versées en argent comptant (p. 34)**

Il ne paraît pas approprié d'augmenter le seuil à partir duquel une contribution ne peut plus être versée en argent comptant.

➢ **14 - Contributions maximales (p. 35)**

Malgré que les campagnes électorales soient de plus en plus onéreuses, les représentants des partis politiques évaluent qu'il n'y a pas lieu de diminuer, d'augmenter ou d'indexer la somme maximale des contributions (3 000 $) qu'un électeur peut verser annuellement à chacun des partis et de leurs instances, des députés indépendants et des candidats indépendants.

➢ **15 - Dons anonymes (p. 36)**

L'avenue la plus claire, la plus transparente et globalement la plus raisonnable est d'interdire carrément aux partis politiques de recueillir et d'utiliser les dons anonymes. Les dons anonymes recueillis au cours d'une année civile seraient immédiatement remis au Directeur général des élections qui ajouterait ces sommes aux allocations à verser aux partis politiques. Toutefois, les partis politiques devraient pouvoir légitimement recueillir, lors d'activités politiques, des revenus divers (boisson, produits promotionnels, vestiaire, enchères) à la condition que de tels revenus représentent une valeur raisonnable et non disproportionnée. Les modalités d'application entourant l'encaissement de tels revenus devraient être bien définies par le biais d'une directive à émettre par le Directeur général des élections.

➢ **16 - Activités politiques avec droit d'entrée (p. 39)**

Le seuil de 60 $ à partir duquel le prix d'entrée à une activité politique doit obligatoirement être considéré comme une contribution devrait être retiré de la loi. Lors d'une activité de financement, un reçu devrait alors être émis pour tout montant versé à titre de prix d'entrée, peu importe le montant du prix d'entrée. Toutefois, il faut distinguer les activités de financement et les activités politiques. Il est proposé que la tenue d'une

activité politique ne donne pas lieu à l'émission de reçu, si une demande d'autorisation en ce sens est faite préalablement par le parti au Directeur général des élections et en autant que celle-ci respecte les normes à définir par une directive à émettre par le Directeur général des élections. Autrement des reçus devraient être émis.

- **17 – Sollicitation des contributions (p. 40)**

Les membres du Groupe de réflexion recommandent de mettre sur pied un groupe de travail qui aura la responsabilité de prévoir et de définir les modalités d'application reliées à la sollicitation et à la perception des contributions et de proposer, le cas échéant, des modifications à la loi.

- **18 - Allocation aux partis (p. 44)**

Tous les représentants des partis politiques sont favorables à une augmentation de l'allocation aux partis politiques. Le montant actuel de 0,50 $ par électeur pourrait être augmenté à 0,60 $ afin de tenir compte du facteur d'indexation depuis la dernière augmentation apportée en 1992. Par la suite, ce taux pourrait être ajusté suivant l'indice des prix à la consommation.

Les représentants de deux partis politiques proposent que, s'il y a augmentation de l'allocation aux partis politiques, la nouvelle formule devrait être associée à une forme d'appariement avec les contributions recueillies et devrait s'appliquer à l'ensemble du programme de l'allocation aux partis. S'il n'y a pas d'augmentation, la formule actuelle basée sur un montant par électeur et réparti en fonction du % de votes recueillis doit être conservée. Il n'y a cependant pas consensus sur cette recommandation.

➢ **19 – Remboursement des dépenses électorales (p. 47)**

Le remboursement des dépenses électorales des candidats doit être vu comme une mesure financière incitative à la présentation de candidatures favorisant ainsi un large débat politique qui permet à une société de demeurer ouverte, de bénéficier d'une vaste gamme d'opinions qui tient compte des besoins et des intérêts d'un large éventail de citoyens.

Dans un premier temps, les membres du Groupe de réflexion évaluaient que cette question d'abaisser ou non le seuil à partir duquel un remboursement de dépenses électorales est permis, relevait davantage des travaux de la Commission spéciale remplaçant la Loi électorale. Dans le contexte où cette commission ne s'est pas prononcée sur la question, malgré les mémoires qui avaient été déposés à cet effet, le Groupe de réflexion évalue maintenant qu'il revient au Comité consultatif de se commettre à ce sujet.

➢ **20 – Les crédits d'impôt pour contributions politiques (p. 49)**

Les membres des partis politiques évaluent qu'il n'y a pas lieu d'augmenter les modalités permettant d'établir le crédit d'impôt pour contribution politique. Les modalités actuelles encouragent le versement de petites contributions et les donateurs ne sont aucunement mécontents de la situation actuelle.

➢ **21 - Le système de « CRD » Crédit de reconnaissance à la démocratie (p. 52 et 53)**

Pour pallier aux lacunes actuelles du système d'émission de crédits d'impôt pour contributions politiques, pour donner au Directeur général des élections les moyens et les outils nécessaires pour assurer un contrôle efficace des contributions politiques, lui

permettre de remplir ses fonctions et d'exercer son rôle de façon adéquate, une approche novatrice et facilement applicable est proposée.

Cette approche consisterait à remplacer les crédits d'impôt par des crédits de reconnaissance à la démocratie « CRD », lesquels seraient administrés directement par le Directeur général des élections avec les mêmes barèmes que les crédits d'impôt, soit 75 % des premiers 400 $ de contributions.

L'implantation d'un système de CRD serait de loin préférable à toute autre solution déjà proposée, notamment l'ouverture du financement politique aux personnes morales. En effet, un tel système permettrait d'établir un lien entre le Directeur général des élections et les donateurs.

Les discussions qui ont eu lieu à ce sujet par les membres du Groupe de réflexion ont fait consensus quant au bien-fondé et au principe d'un tel système. Toutefois, les membres ont évalué qu'il revenait à un autre groupe de travail, à mettre sur pied, de définir les modalités d'application.

- **22 - Remboursement partiel TPS/TVQ (p. 55)**

Les partis politiques devraient pouvoir, à l'instar d'un organisme de bienfaisance enregistré, bénéficier d'un remboursement partiel de TPS/TVQ (50 %) invariablement de la règle actuelle de 40 % et plus de financement public par rapport à son revenu total. Cette problématique devrait être soumise au ministère des Finances pour en analyser les impacts.

➢ **23 - Limite des dépenses électorales (p. 56)**

Depuis que les limites des dépenses électorales sont indexées suivant l'indice des prix à la consommation, rien n'indique que celles-ci soient insuffisantes. En fait, elles semblent adéquates en ce sens qu'elles favorisent la participation des électeurs, contribuent à favoriser la liberté d'expression tout en accordant aux partis et aux candidats qui s'affrontent les ressources les plus égales possibles.

➢ **24 - Rémunération des travailleurs d'élection (p. 59)**

Pour pallier à une problématique entourant la rémunération des travailleurs d'élection au regard des impacts fiscaux combinés au remboursement des dépenses électorales, le Directeur général des élections est invité à établir par directive une obligation d'émettre une facture officielle pour travail accompli du travailleur d'élection à l'agent officiel. Cette facture devrait également être signée par le travailleur d'élection.

➢ **25 - Présentation de l'information financière des instances de parti (p. 65)**

Différentes améliorations relatives à la présentation de l'information financière des instances autorisées d'un parti politique sont proposées pour rendre la reddition des comptes plus facile à comprendre, à comparer et rendre cette information financière conforme aux principes et normes comptables généralement reconnus (notamment revoir la présentation du rapport financier d'une instance et prévoir la compilation des résultats des instances avec ceux du parti).

➢ **26 – Présentation de l'information financière d'un parti (p. 68)**

Actuellement, les conventions comptables peuvent différer d'un parti à l'autre pour des situations pourtant semblables et nous ne pouvons prendre pour acquis que les utilisateurs des états financiers sont au courant de ces différences. Or, l'utilisation de conventions comptables différentes à l'égard d'opérations du même ordre peut aboutir à des résultats sensiblement différents.

Il serait essentiel de prévoir des directives claires et uniformes qui serviraient de base à l'élaboration d'un ensemble cohérent de normes et de conventions comptables appropriées aux partis politiques pour améliorer et uniformiser la présentation de l'information financière, incluant la présentation de la liste des donateurs, pour avoir une vue globale de la situation financière et surtout pour accroître la comparabilité des partis politiques et ce, indépendamment de la structure interne de gestion d'un parti.

➢ **27 - Stratégie de vérification (p. 69)**

La stratégie de vérification fondée sur le risque, l'importance relative, la détection et la communication des inexactitudes, la compréhension du contrôle interne et l'intégralité des opérations financières, devrait faire l'objet d'un document de référence à convenir avec l'Ordre des comptables agréés du Québec.

➢ **28 – Course à la chefferie (p. 69 et 70)**

Actuellement, la Loi électorale ne contient pas de règles particulières et spécifiques à une course à la chefferie d'un parti politique. Le Groupe de réflexion s'est penché sur cette question afin d'évaluer si, 25 ans après la loi de 1977, une telle absence de règle était toujours appropriée. Les échanges du Groupe de réflexion ont pu faire ressortir un

consensus sur cette question, les représentants de tous les partis politiques étant en accord avec l'introduction de règles spécifiques à une course à la chefferie dans la Loi électorale.

CONCERNANT LES MODALITÉS D'APPLICATION

- **29 - Information et formation (p. 72 et 73)**

Le Directeur général des élections doit poursuivre et intensifier ses efforts en matière d'information et de formation pour mieux faire connaître les particularités et les avantages du modèle québécois de financement politique auprès de la population en général mais aussi auprès des représentants politiques, des médias, des municipalités, des commissions scolaires, des corporations professionnelles et des dirigeants d'entreprises privées (notamment par le biais de la Fédération des chambres de commerce du Québec).

- **30 - Formation continue et soutien (p. 73)**

Bien que le Directeur général des élections soit responsable de l'application des dispositions en matière de financement politique, celui-ci ne peut à lui seul voir à l'atteinte des objectifs visés à la loi de 1977. Pour y arriver, des activités de formation continue et un soutien constant doivent être offerts aux représentants des partis politiques et de leurs instances, afin que ceux-ci puissent transposer dans la réalité l'esprit de la loi et puissent partager cette responsabilité de faire appliquer et de faire respecter les règles du jeu.

➢ **31 - Vérification financière et de conformité (p. 73)**

En matière de vérification, le Directeur général des élections entend développer, intensifier et systématiser toutes ses activités de vérification financière et de vérification de conformité auprès des partis et de leurs instances, tel qu'il s'y était d'ailleurs engagé dans son Plan d'action 2003-2006 en matière de financement politique. Le résultat de ces vérifications peut aboutir sur un processus d'enquête et de poursuite.

➢ **32 - Les peines (p. 78)**

Il faut revoir à la hausse les amendes imposées. Toutefois, les peines devraient faire l'objet d'une modulation en fonction de la gravité des infractions et du caractère récurrent de celles-ci. Les amendes fixées dans la Loi sur les élections scolaires pourraient servir de référence.

Il faut prioriser une harmonisation des peines entre les diverses lois électorales québécoises que sont : la Loi électorale, la Loi sur la consultation populaire, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et la Loi sur les élections scolaires. Par conséquent, et conformément à ce qui est déjà prévu dans la Loi sur les élections scolaires, des peines spécifiques devraient être introduites dans toute loi à caractère électoral pour sanctionner plus sévèrement et particulièrement les infractions commises par des personnes morales dans le contexte où ces dernières ne peuvent contribuer directement ou indirectement à un parti. En effet, le principe de base de l'exclusion des personnes morales en ce qui regarde le financement des partis politiques devrait se traduire par une sévérité plus grande à leur endroit.

Il y aurait lieu d'évaluer la possibilité de prévoir une nouvelle infraction pour une personne morale qui tolère, dans ses lieux, une publicité qui constitue une dépense

électorale ou qui influence ou tente d'influencer un de ses employés à effectuer des dépenses en période électorale.

- **33 - Les manœuvres électorales frauduleuses (p. 80)**

Afin d'éviter toute confusion auprès des acteurs de la vie politique au Québec, les lois électorales québécoises devraient être modifiées afin de prévoir qu'une manœuvre électorale frauduleuse, peu importe qu'elle soit commise au niveau provincial, municipal ou scolaire, comporte les mêmes conséquences quant à la perte des droits électoraux du contrevenant.

- **34 - La responsabilité pénale des partis (p. 81)**

Une plus grande responsabilisation des partis politiques justifie l'introduction d'une disposition similaire à celle prévue à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, qui stipule que si un délégué, un agent officiel, un représentant officiel ou le chef d'un parti ou l'un des autres dirigeants fait, permet ou tolère un acte de nature illégale ou omet de faire un acte prescrit par la loi, le parti est responsable de cet acte ou de cette omission; et que, d'autre part, toutes ces personnes qui ont permis ou toléré l'infraction peuvent être poursuivies au même titre que le parti ou au lieu de celui-ci.

- **35 – L'imputabilité pénale des dirigeants des personnes morales (p. 82)**

Les infractions commises par certaines personnes morales étant au cœur des scandales politiques connus à ce jour et étant souvent importantes quant à leurs conséquences, vu les moyens financiers de ces intervenants et, dans certains cas, la grande influence que leur donne leur statut, une clause en complicité prévoyant l'imputabilité des dirigeants ayant engagé la responsabilité pénale de la personne

morale a été suggérée par le Directeur général des élections afin d'être ajoutée à la loi de manière à obtenir un effet encore plus dissuasif. Un seul parti politique est toutefois favorable à l'adoption d'une telle mesure. Pour ce qui est des représentants des deux autres partis politiques, l'effet dissuasif en pareille matière devrait plutôt passer par une augmentation des amendes.

- **36- La prescription (p. 84)**

Il y aurait lieu de prévoir deux délais de prescription plus longs et mieux adaptés à la réalité pénale des infractions prévues à la Loi électorale, à savoir une première prescription de 5 ans, à compter de la date de la commission de l'infraction, pour la plupart de celles-ci et une seconde prescription de 8 ans, à compter de la date de la commission de l'infraction, pour celles qualifiées de manœuvre électorale frauduleuse.

TABLEAUX

TABLEAU 1
DROITS D'ADHÉSION À UN PARTI POLITIQUE
Données statistiques comparatives

	2004	2003	2002	2001	2000	1999
A.D.Q./É.M.D.						
Revenus du parti	4 620 $	12 475 $	70 950 $	1 855 $	2 270 $	3 035 $
Revenus des instances	12 450	55 870	111 649	11 940	9 750	8 080
	17 070	68 345	182 599	13 795	12 020	11 115
P.L.Q.[1]						
Revenus du parti	309 335	469 715	487 915	459 950	318 365	359 145
Revenus des instances		5	145	114	1 840	155
	309 335	469 720	488 060	460 064	320 205	359 300
Revenus reportés court terme	110 685	119 900	145 795	142 745	127 380	150 640
Revenus reportés long terme	37 285	38 195	36 790	51 775		
	147 970	158 095	182 585	194 520	127 380	150 640
P.Q.[2]						
Revenus du parti	134 025	89 865	92 355	91 770	13 380	10 695
Revenus des instances	228 055	270 982	245 425	268 185	358 403	315 410
	362 080	360 847	337 780	359 955	371 783	326 105
Transfert au parti provenant des instances	226 775	269 750	242 070	269 550	354 470	325 060
Total des entités autorisées	699 491 $	916 644 $	1 016 894 $	840 844 $	710 493 $	705 055 $

(1) Convention comptable : Les droits d'adhésion sont constatés dans l'exercice auquel ils se rapportent.

(2) Convention comptable : Les recettes découlant d'adhésions sont enregistrées sur la base des encaissements à l'exception des chèques postdatés et des paiements préautorisés qui sont enregistrés sur une base d'exercice.

Source : Publications du DGE « Financement des partis politiques – Rapports financiers – Exercice terminé le 31 décembre 200_ ».

TABLEAU 2
CONTRIBUTIONS MAXIMALES DANS LES AUTRES JURISDICTIONS CANADIENNES

Contributions politiques	
Canada	**Contributions maximales** ▪ À l'exception des contributions apportées par disposition testamentaire inconditionnelle et non discrétionnaire, il est interdit à tout particulier d'apporter des contributions qui dépassent : ✓ 5 000 $, au total, à un parti enregistré donné et à l'ensemble de ses associations enregistrées, de ses candidats à l'investiture et de ses candidats au cours d'une année civile; ✓ 5 000 $, au total, au candidat qui n'est pas le candidat d'un parti enregistré pour une élection donnée; ✓ 5 000 $ au total, à l'ensemble des candidats à la direction pour une course à la direction donnée. ▪ Toute personne morale ou tout syndicat peut apporter des contributions qui ne dépassent pas : ✓ 1 000 $, au total, à une association enregistrée, un candidat à l'investiture et un candidat d'un parti enregistré donné au cours d'une année civile; ✓ 1 000 $ au total, au candidat pour une élection donnée qui n'est pas le candidat d'un parti enregistré.
Terre-Neuve-et-Labrador **Île-du-Prince-Édouard** **Nouvelle-Écosse** **Saskatchewan** **Colombie-Britannique** **Yukon**	Aucune disposition réglementaire des contributions maximales.
Nouveau-Brunswick	**Contributions maximales** ▪ Un particulier, une corporation ou un syndicat peut, au cours d'une année civile, faire une contribution ne dépassant pas 6 000 $ à chaque parti politique enregistré ou à une association de circonscription enregistrée de ce parti politique et à un candidat indépendant enregistré.
Ontario	**Contributions maximales** ▪ Les contributions qu'une personne, une personne morale ou un syndicat fait aux partis, associations de circonscription et candidats inscrits aux termes de la Loi ne doivent pas dépasser les plafonds suivants :

TABLEAU 2
CONTRIBUTIONS MAXIMALES DANS LES AUTRES JURIDICTIONS CANADIENNES

	Contributions politiques
	✓ Pour chaque parti, le produit, arrondi au dollar le plus près, de 7 500 $ et du facteur d'indexation d'une part, au cours d'une année civile, et au cours d'une période électorale comme s'il s'agissait d'une année civile distincte; ✓ Pour chaque association de circonscription, au cours d'une année civile, le produit, arrondi au dollar le plus près, de 1 000 $ et du facteur d'indexation; ✓ Pour chaque association de circonscription d'un parti donné, au cours d'une année civile, le produit, arrondi au dollar le plus près, de la somme de 5 000 $ au total et du facteur d'indexation; ✓ Pour chaque candidat, au cours d'une période électorale, le produit, arrondi au dollar le plus près, de 1 000 $ et du facteur d'indexation; ✓ Pour les candidats parrainés par un parti donné, au cours d'une période électorale, le produit arrondi au dollar le plus près, de la somme de 5 000 $ au total et du facteur d'indexation.
Manitoba	**Contributions maximales** ▪ Il est interdit aux particuliers de verser des contributions s'élevant à plus de 3 000 $ par année civile aux candidats, aux associations de circonscription et aux partis politiques inscrits. ▪ Il est interdit aux particuliers de verser des contributions s'élevant à plus de 3 000 $ à un ou plusieurs candidats à la direction d'un parti au cours d'une période de campagne visant la désignation du chef de ce parti. ▪ Un particulier peut, au cours d'une année, faire deux dons en nature, ayant chacun une valeur marchande de moins de 15 $, au même candidat, candidat à la direction d'un parti ou parti politique inscrit ou à la même association de circonscription sans que la valeur de chacun de ces dons soit réputée être une contribution. Toutefois, les dons en nature ultérieurs faits au cours de la même année constituent des contributions, peu importe leur valeur, et sont consignés en conformité avec la Loi. ▪ Un candidat à la direction d'un parti peut verser des contributions pour soutenir sa propre campagne à la direction.
Alberta	**Contributions maximales** ▪ Aux fins d'une élection, les contributions versées par une personne, une personne morale, un syndicat ou une association d'employés à un parti enregistré, une association de circonscription enregistrée ou un candidat enregistré ne doivent pas dépasser : ✓ Au cours d'une année civile, 15 000 $ pour chaque parti enregistré, 750 $ pour chaque association de circonscription enregistrée, avec un maximum de 3 750 $ pour l'ensemble des associations de circonscription de chaque parti enregistré; ✓ Au cours d'une campagne, 30 000 $ pour chaque parti enregistré, moins les sommes qui lui ont été versées au cours de l'année civile; 1 500 $ pour chaque candidat enregistré, avec un maximum de 7 500 $ pour l'ensemble des candidats enregistrés de chaque parti enregistré.

TABLEAU 2
CONTRIBUTIONS MAXIMALES DANS LES AUTRES JURIDICTIONS CANADIENNES

	Contributions politiques
	▪ Aux fins d'une élection en vertu de la Senatorial Selection Act, les contributions versées par une personne, une personne morale, un syndicat ou une association d'employés à un parti enregistré ou à un candidat enregistré ne doivent pas excéder : ✓ Pour une année civile, 15 000 $ à chaque parti enregistré; ✓ Durant une campagne électorale : ➢ À l'égard d'un parti enregistré, 30 000 $ multiplié par le nombre de postes à combler pour lesquels des candidats se sont présentés, moins toute somme versée à ce parti durant l'année en cours; ➢ À l'égard d'un candidat enregistré, 30 000 $ moins toute somme versée durant l'année en cours au parti qui le parraine, si ce parti en a fait son candidat officiel.
Territoires du Nord-Ouest	**Contributions maximales** ▪ Il est interdit aux particuliers et aux personnes morales de verser à un candidat une contribution qui excède 1 500 $ pendant une période de campagne électorale.
Nunavut	**Contributions maximales** ▪ Un particulier ou une personne morale ne doit pas verser à un candidat, au cours d'une période électorale, des contributions qui excèdent au total 1 500 $. ▪ Lorsque des services de transport sont offerts à titre de contribution en biens ou en services, la valeur de la contribution peut dépasser 1 500 $ au cours d'une période électorale.

Source : Compendium de l'administration électorale au Canada

TABLEAU 3
ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS D'ÉLECTEURS SITUÉES DANS LA TRANCHE COMPRISE ENTRE 2 500 $ ET 3 000 $

(Tous les partis politiques autorisés)

Année		Nombre de donateurs		Montants versés par les donateurs	Contribution moyenne
1995		514[1]		1 528 631 $	2 973 $
1996		139		407 920 $	2 934 $
1997	1 490	127	4 416 230 $	375 485 $	2 956 $
1998		534[2]		1 581 909 $	2 962 $
1999		176		522 285 $	2 967 $
2000		297		880 289 $	2 963 $
2001		556		1 652 485 $	2 972 $
2002	3 800	748	11 300 399 $	2 228 215 $	2 978 $
2003		1253[2]		3 722 065 $	2 970 $
2004		946		2 817 345 $	2 978 $

(1) Augmentation probablement reliée au référendum de 1995

(2) Augmentation probablement reliée à la tenue d'élections générales

TABLEAU 4
DONS ANONYMES
Données statistiques comparatives

	2004	2003	2002	2001	2000	1999
A.D.Q./É.M.D.						
Parti	3 553 $	2 799 $	1 161 $	2 719 $	1 930 $	4 358 $
Instances	4 005	26 496	2 859	6 030	1 357	2 246
	7 558	29 295	4 020	8 749	3 287	6 604
P.L.Q.						
Parti	–	–	–	–	–	–
Instances	116	725	1 812	30	1 315	398
	116	725	1 812	30	1 315	398
P.Q.						
Parti	–	–	–	–	–	–
Instances	2 992	3 123	2 053	6 482	1 265	3 362
	2 992	3 123	2 053	6 482	1 265	3 362
Total des autres entités	6 114	3 909	2 654	3 296	2 050	2 738
Total des entités autorisées	16 780 $	37 052 $	10 539 $	18 557 $	7 917 $	13 102 $

Source : Publications du DGE « Financement des partis politiques – Rapports financiers – Exercice terminé le 31 décembre 200_ ».

TABLEAU 5

ALLOCATION AUX PARTIS POLITIQUES AUTORISÉS

POUR L'ANNÉE 2005-2006

PARTIS AUTORISÉS	BULLETINS VALIDES [1]		ALLOCATION [2]		
			Du 15 avril 2005 au 14 avril 2006	Mensuelle	Du 15 au 30 avril 2005
	Nombre	%	$	$	$
P.L.Q.	1 755 863	46,0918	1 265 345,58	105 445,46	56 237,58
P.Q.	1 269 183	33,3163	914 624,38	76 218,70	40 649,97
A.D.Q./É.M.D.	694 122	18,2208	500 212,27	41 684,35	22 231,66
Q.S.	40 422	1,0611	29 129,72	2 427,48	1 294,65
B.P.	22 904	0,6012	16 505,54	1 375,46	733,58
P.V.Q.	16 975	0,4456	12 232,87	1 019,41	543,68
P.É.	4 051	0,1063	2 919,31	243,28	129,75
P.D.C.Q.	3 226	0,0847	2 324,79	193,73	103,32
P.M.L.Q.	2 749	0,0722	1 981,04	165,09	88,05
TOTAL	3 809 495	100,0000	2 745 275,50	228 772,96	122 012,24

(1) Données extraites des résultats officiels des scrutins du 14 avril et du 20 mai 2003. Les données de base pour calculer l'allocation aux partis politiques autorisés ne tiennent pas compte des votes accordés aux candidats indépendants et sans désignation.
En conséquence, le pourcentage établi pour le calcul de l'allocation est différent de celui du rapport officiel. Le nombre de votes valides dans le rapport est de 3 817 764 alors que dans le présent tableau, il est de 3 809 495.

(2) Calcul de l'allocation : 5 490 551 électeurs inscrits x 0,50 $ = 2 745 275,50 $.

TABLEAU 6
ÉVOLUTION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR CONTRIBUTIONS POLITIQUES
À DES ENTITÉS AUTORISÉES AU QUÉBEC

Secteur	Année civile	Contribution politique	Taux applicable	Crédit d'impôt
Provincial	**1982**	0 @ 100$	50%	50,00 $
		100$ @ 200$	25%	25,00 $
				75,00 $
	1983 @ 1994	0 @ 280$	50%	140,00 $
	1995 @ 2000	0 @ 200$	75%	150,00 $
		200$ @ 400$	50%	100,00 $
				250,00 $
	2001 @ 2005	0 @ 400$	75%	300,00 $
Municipal	**2001* @ 2005**	0 @ 140$	75%	105,00 $
Scolaire				- $

*Mesure introduite à la Loi en juin 2001

Source: Revenu Québec, 27 octobre 2005

TABLEAU 7
CRÉDITS D'IMPÔT POUR CONTRIBUTIONS POLITIQUES
VARIATION DES CRÉDITS D'IMPÔT
EN FONCTION DES CONTRIBUTIONS TOTALES

Année	Crédits d'impôt prévus par la loi	Contributions totales	%
1998	6 371 824	13 281 556	48,0
1999	3 931 659*	7 253 000	54,2
2000	3 914 073*	7 775 740	50,3
2001	4 867 653*	9 890 622	49,2
2002	5 801 482*	12 233 999	47,4
2003	7 719 928*	17 453 834	44,2
2004	5 399 311	12 460 378	43,3

* Crédits d'impôt attribuables au dernier cycle électoral 26,2 M $ (années 1999 à 2003)

TABLEAU 8
CRÉDIT D'IMPÔT APPLICABLE DANS LES JURIDICTIONS CANADIENNES

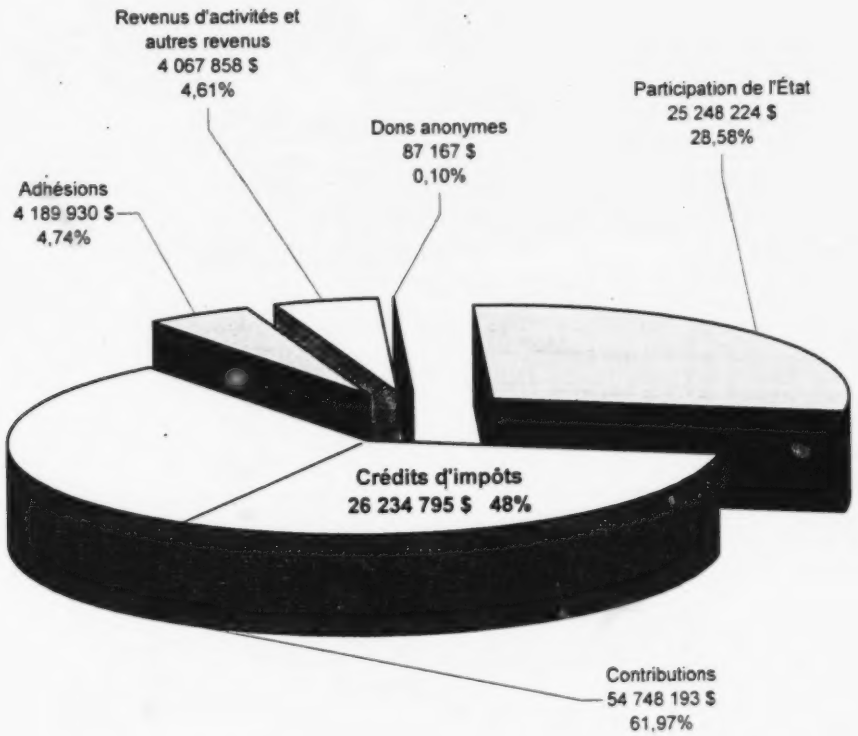
	Contributions politiques	Taux applicable	Crédit d'impôt
Canada	0 @ 400 $	75%	300,00 $
	400 @ 750 $	50%	175,00 $
	750 @ 1 275 $	33,33%	175,00 $
			650,00 $
Manitoba	0 @ 100 $	75%	75,00 $
Colombie-Britannique	100 @ 550 $	50%	225,00 $
Nouveau-Brunswick	550 @ 1 150 $	33,33%	200,00 $
Nouvelle-Écosse			500,00 $
Île-du-Prince-Édouard			
Terre-Neuve			
Yukon			
Saskatchewan	0 @ 200 $	75%	150,00 $
	200 @ 550 $	50%	175,00 $
	550 @ 1 075 $	33,33%	175,00 $
			500,00 $
Alberta	0 @ 150 $	75%	112,50 $
	150 @ 825 $	50%	337,50 $
	825 @ 1 725 $	33,33%	300,00 $
			750,00 $
Territoires-du-Nord-Ouest	0 @ 100 $	100%	100,00 $
	100 @ 900 $	50%	400,00 $
			500,00 $
Nunavut	0 @ 100 $	100%	100,00 $
	100 @ 900 $	50%	400,00 $
			500,00 $
Ontario	0 @ 300 $	75%	225,00 $
	300 @ 1 000 $	50%	350,00 $
	1 000 @ 2000 $	33,33%	333,00 $
			908,00 $

Source: Compendium de l'administration électorale au Canada

TABLEAU 9
SOMMAIRE DES REVENUS
POUR LE CYCLE ÉLECTORAL 1999 À 2003

Total des entités politiques autorisées

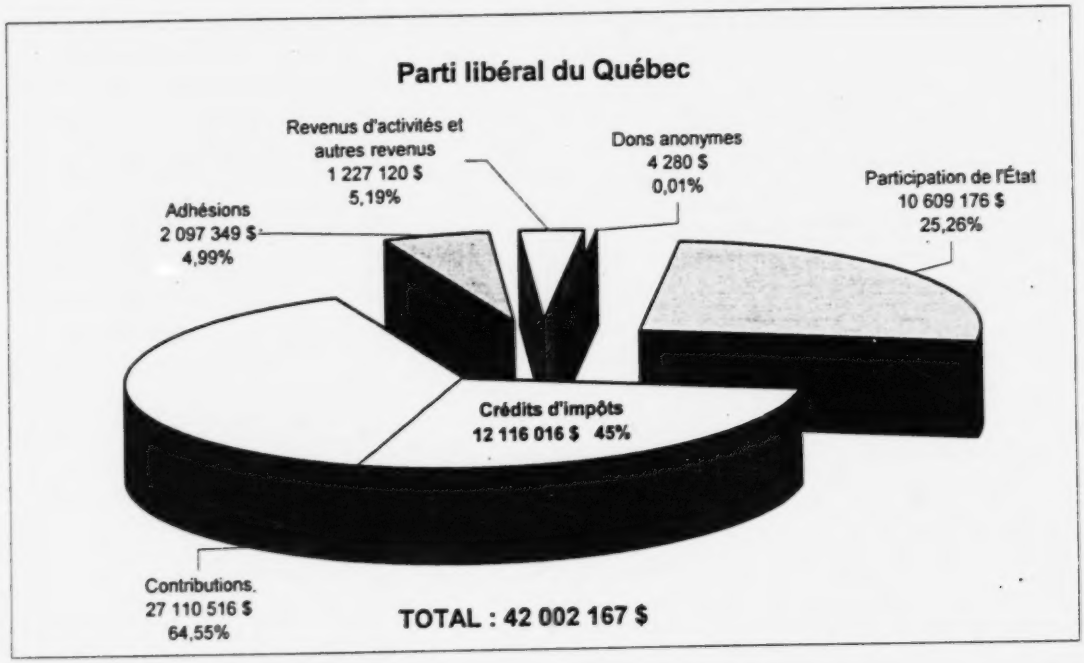
Sommaire des revenus



La participation de l'État inclus le remboursement des dépenses électorales des partis (4 665 968 $ - 5,28%) et des candidats (7 248 846 $ - 8,21%), des allocations du DGE (13 202 187 $) et des frais de vérification (116 274 $).

TOTAL : 88 341 372 $

TABLEAU 9.1
SOMMAIRE DES REVENUS
POUR LE CYCLE ÉLECTORAL 1999 À 2003
Total des entités politiques autorisées



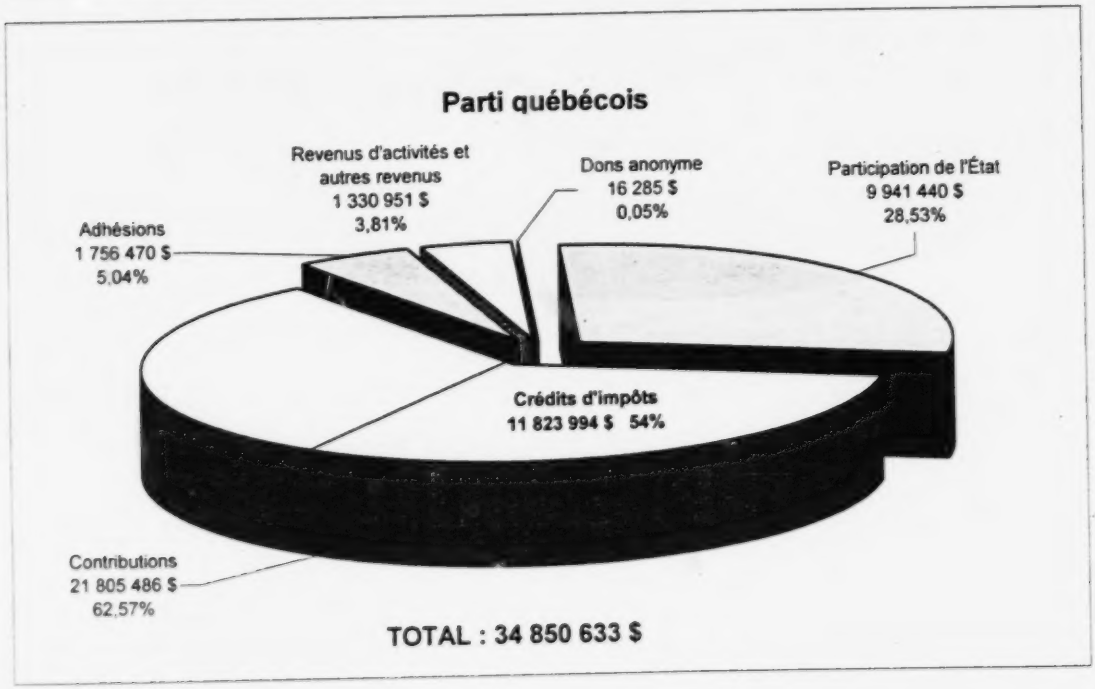
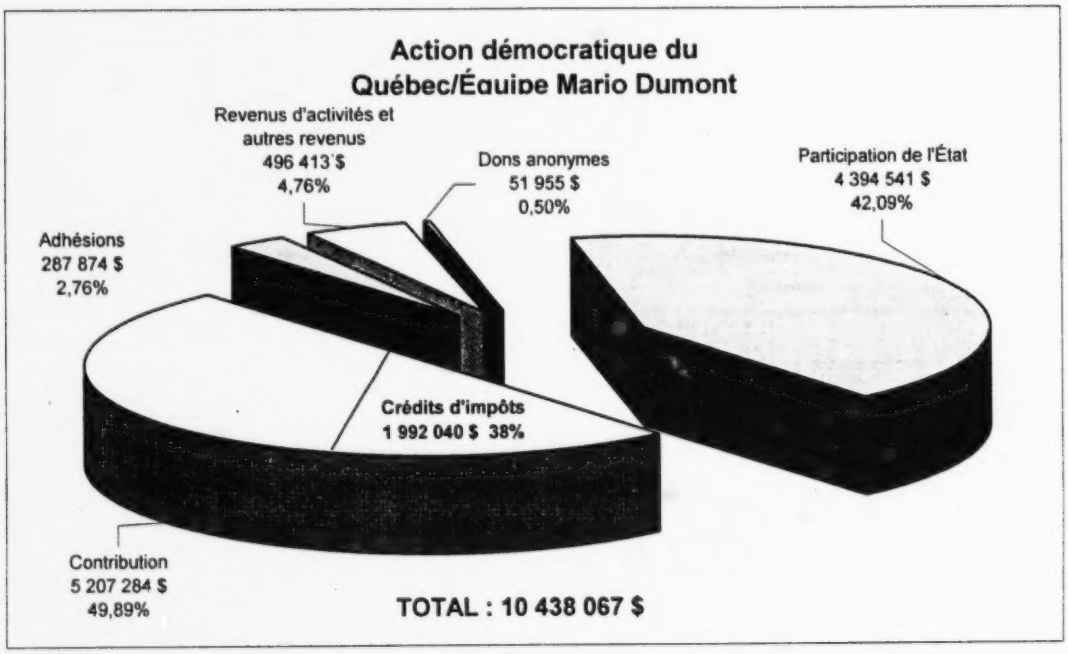


TABLEAU 9.2
SOMMAIRE DES REVENUS
POUR LE CYCLE ÉLECTORAL 1999 À 2003

Total des entités politiques autorisées



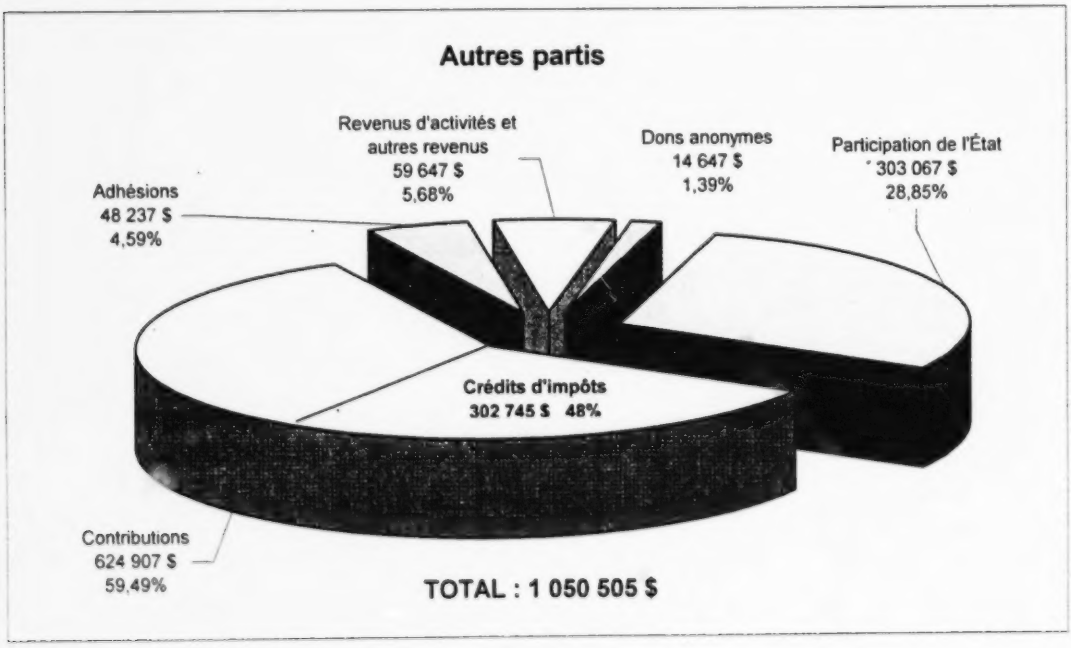


TABLEAU 10
LE SYSTÈME ACTUEL DE CRÉDIT D'IMPÔT

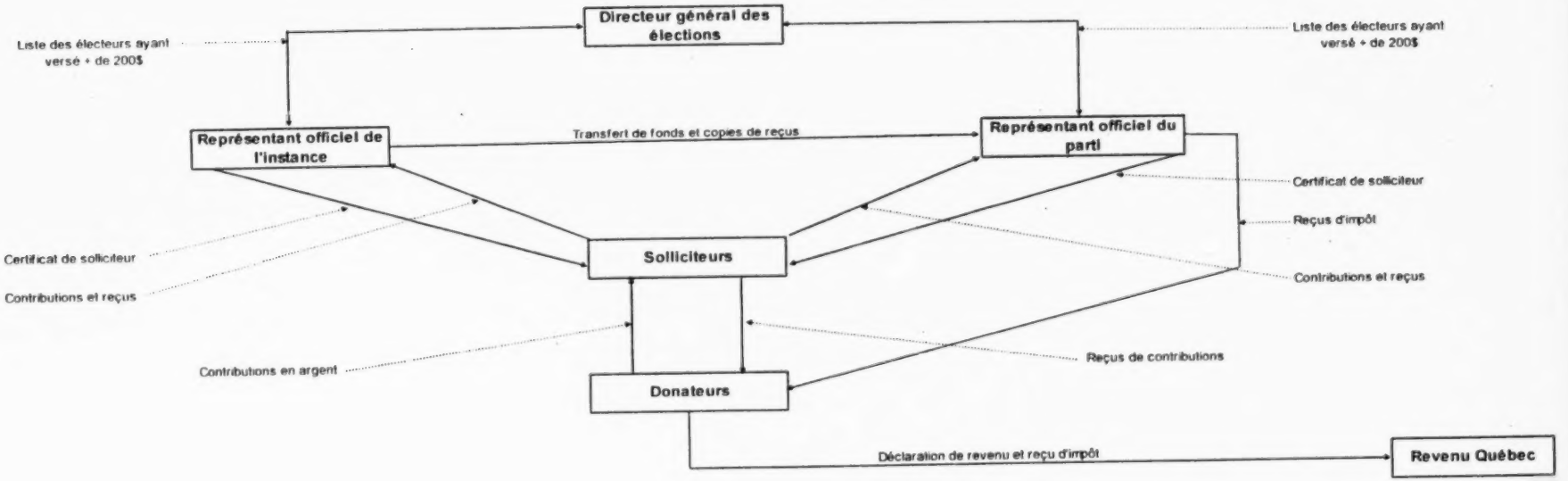


TABLEAU 11

LE SYSTÈME PROPOSÉ DE CRD

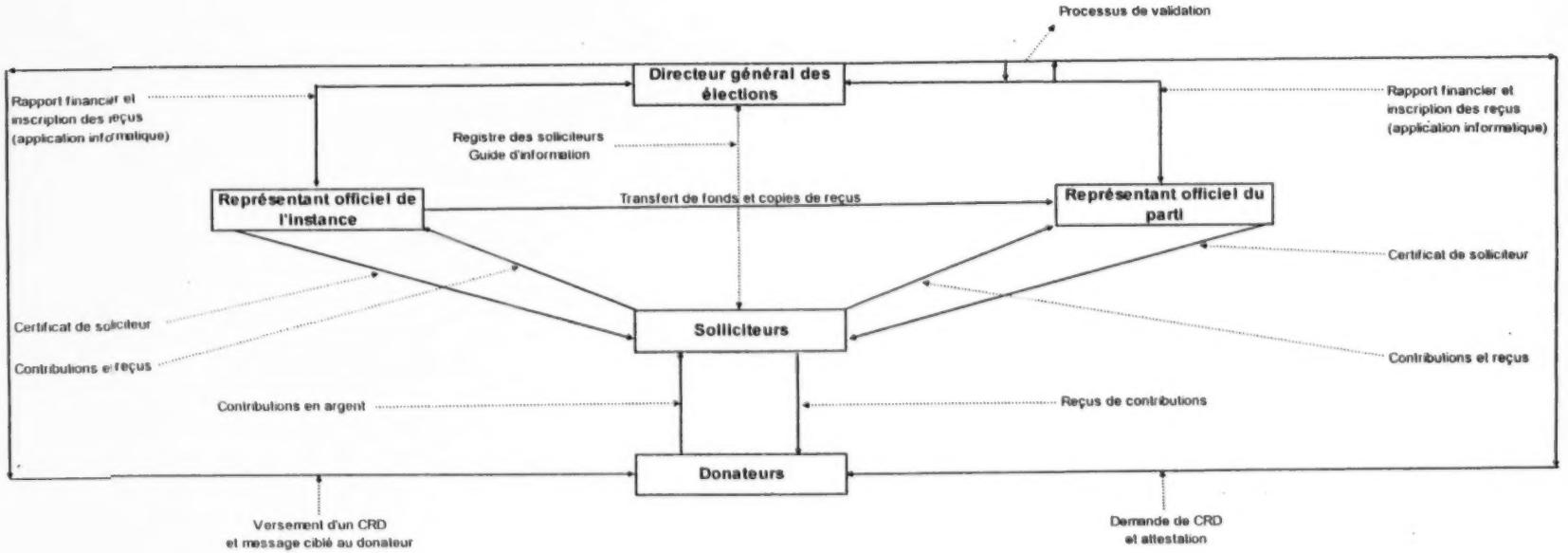


TABLEAU 12
ÉVOLUTION DES LIMITES DES DÉPENSES ÉLECTORALES

	1984	1992	2001	1er avril 2006 au 31 mars 2007
1. Parti politique	0,25 $	0,50 $	0,60 $	0,65 $
2. Candidat				
2.1 Limite de base	0,80 $	1,00 $	1,00 $	1,11 $
2.2 Augmentation de la limite				
dans les circonscriptions de : • Duplessis, • Rouyn-Noranda-Témiscamingue, • René-Lévesque et • Ungava	0,20 $	0,25 $	0,25 $	0,28 $
dans la circonscription des : • Iles-de-la-Madeleine	0,55 $	0,70 $	0,70 $	0,78 $
lors d'une élection partielle	0,25 $	0,50 $	0,60 $	0,65 $

Les limites par électeur sont ajustées selon la variation de l'IPC de 2,4 %; 2,0 %, 2,5 % et 1,9 % respectivement les 1er avril 2002, 2003, 2004, 2005 et 2006 (Loi électorale, article 426).

TABLEAU 13
ÉVOLUTION DU TOTAL DES DÉPENSES ÉLECTORALES ET DES DÉPENSES DE PUBLICITÉ

(Élections générales de 1976 à 2003)

	PQ élu	PQ élu	PLQ élu	PLQ élu	PQ élu	PQ élu	PLQ élu
Élections générales	**1976**	**1981**	**1985**	**1989**	**1994**	**1998**	**2003**
Parti libéral du Québec							
Dépenses électorales	2 827 936 $	3 121 426 $	4 654 077 $	4 773 866 $	7 013 011 $	7 346 394 $	8 367 488 $
Dépenses de publicité	1 728 417 $	1 955 563 $	2 629 925 $	2 671 334 $	4 100 883 $	4 110 609 $	4 856 219 $
Parti québécois							
Dépenses électorales	2 574 474 $	3 126 353 $	4 065 762 $	4 341 977 $	6 854 405 $	6 696 400 $	7 923 143 $
Dépenses de publicité	1 265 552 $	2 132 313 $	2 486 155 $	2 321 968 $	3 494 979 $	3 571 706 $	4 475 863 $
Autres partis autorisés							
Dépenses électorales	2 052 545 $	705 641 $	578 188 $	393 647 $	1 100 246 $	1 167 822 $	6 664 149 $
Dépenses de publicité	1 161 878 $	335 686 $	247 590 $	228 969 $	478 578 $	474 304 $	3 370 722 $
Tous les partis autorisés							
Total des dépenses électorales	7 454 954$	6 953 421 $	9 298 028 $	9 509 490 $	14 967 662 $	15 210 616 $	22 954 780 $
Total des dépenses de publicité	4 155 847 $	4 423 562 $	5 363 670 $	5 222 271 $	8 074 440 $	8 156 619 $	12 702 804 $
Dépenses de publicité P/R dépenses électorales	56 %	64 %	58 %	55 %	54 %	54 %	55 %

TABLEAU 14
Formation, information et soutien aux intervenants

INFORMATION

SUR LE WEB

- Consultation du registre des partis politiques autorisés provinciaux
- Renseignements sur la formation d'un parti politique provincial
- Renseignements sur les sources de financement
- Rapports financiers des partis politiques provinciaux
- Liste des électeurs dont le total des contributions dépasse 200 $, avec moteur de recherche
- Sommaire des rapports de dépenses électorales (Élections générales et partielles)
- Bibliothèque de documents :
  - Manuels pour les représentants et agents officiels
  - Formulaires de demande de réservation de nom et d'autorisation
  - Formulaires de rapport de dépenses électorales de candidat, de rapport financier pour le candidat indépendant autorisé ainsi que le rapport de dépenses et le Guide de l'intervenant particulier

EXIGÉE PAR LA LOI

- Publier annuellement un avis indiquant la dénomination des partis autorisés, le nom des députés indépendants, le nom de leur représentant officiel et les règles applicables aux contributions (art.101)
- Rendre publics les rapports financiers (art. 488)
- Rendre public un rapport contenant un sommaire des rapports de dépenses électorales (art. 435)
- Publier à la Gazette officielle de Québec (GOQ) :
  - Des avis relatifs à l'autorisation accordée à une entité comportant le nom du représentant officiel et, le cas échéant, de ses délégués (art. 64)
  - Des avis relatifs à toute fusion de partis (art. 57)
  - Des avis relatifs à l'autorisation retirée à toute entité (art. 72)
  - Des avis relatifs à la démission ou au remplacement d'un représentant officiel ou d'un délégué (art. 46)
  - Un état sommaire de toute allocation versée au représentant officiel de tout parti (art. 86)
  - Le nom de l'agent officiel d'un parti (art. 405)
  - Le résultat de l'indexation des limites de dépenses électorales

PAR COMMUNIQUÉ DE PRESSE

- Infractions à la Loi électorale
- Contributions politiques et dépenses électorales : il y a des règles à suivre
- La publicité durant la période électorale
- Limites des dépenses électorales (préliminaire et finale)
- Lignes directrices concernant la tenue d'assemblées publiques en période électorale
- Les intervenants particuliers

DÉPLIANTS D'INFORMATION

- Vous voulez en savoir plus? Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales
- Vous voulez vous présenter à une élection?

SOUTIEN ET FORMATION

LOI ÉLECTORALE ET EXTRAITS

MANUELS
- Manuel du représentant officiel d'un parti et d'une instance d'un parti
- Manuel de l'agent officiel d'un parti et d'un candidat de parti
- Manuel du représentant officiel et agent officiel d'un candidat indépendant autorisé

DIRECTIVES ÉMISES PAR LE DGE (16 directives)

FORMULAIRES PRESCRITS

MAINTIEN D'UN CENTRE DE RENSEIGNEMENTS

AVIS ET RENSEIGNEMENTS FOURNIS PAR LA DIRECTION DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES
- Service de la vérification
- Service du registre

APPLICATION INFORMATIQUE
- Rapport de dépenses électorales d'un parti politique autorisé
- Rapport de dépenses communes de publicité
- Rapport de dépenses électorales d'un candidat
- Rapport financier d'un candidat indépendant autorisé

MATÉRIEL DIDACTIQUE
- Un cahier/manuel du participant OU
- Un document d'information est remis à chaque participant lors des formations des représentants et des agents officiels

FORMATION DES REPRÉSENTANTS OFFICIELS SUR LEURS RÔLES ET RESPONSABILITÉS
- Pour le représentant officiel et tout autre dirigeant d'un parti politique nouvellement autorisé
- Offerte aux représentants officiels des instances de tout parti[1]
- Demandée par tout parti politique et donnée à un groupe de participants réunis par des dirigeants d'un parti[2]

FORMATION DES AGENTS OFFICIELS (CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES)
- Des partis politiques[3]
- Des candidats[4]

FORMATION DES AGENTS OFFICIELS (PRÉPARATIONS DU RDE)
- Des candidats[5]

---

1. 9 séances en juin 2003, 97 participants (représentant officiel et autres collaborateurs)
2. 2 séances chaque année pour 2003 et 2005
3. 1 séance en avril 2003, 11 agents officiels et 10 collaborateurs
4. 26 séances en avril 2003, 307 participants
5. 2 séances les 5 et 6 mai 2003 à Montréal (25 participants) et à Québec (40 participants) (Quelques données récentes)